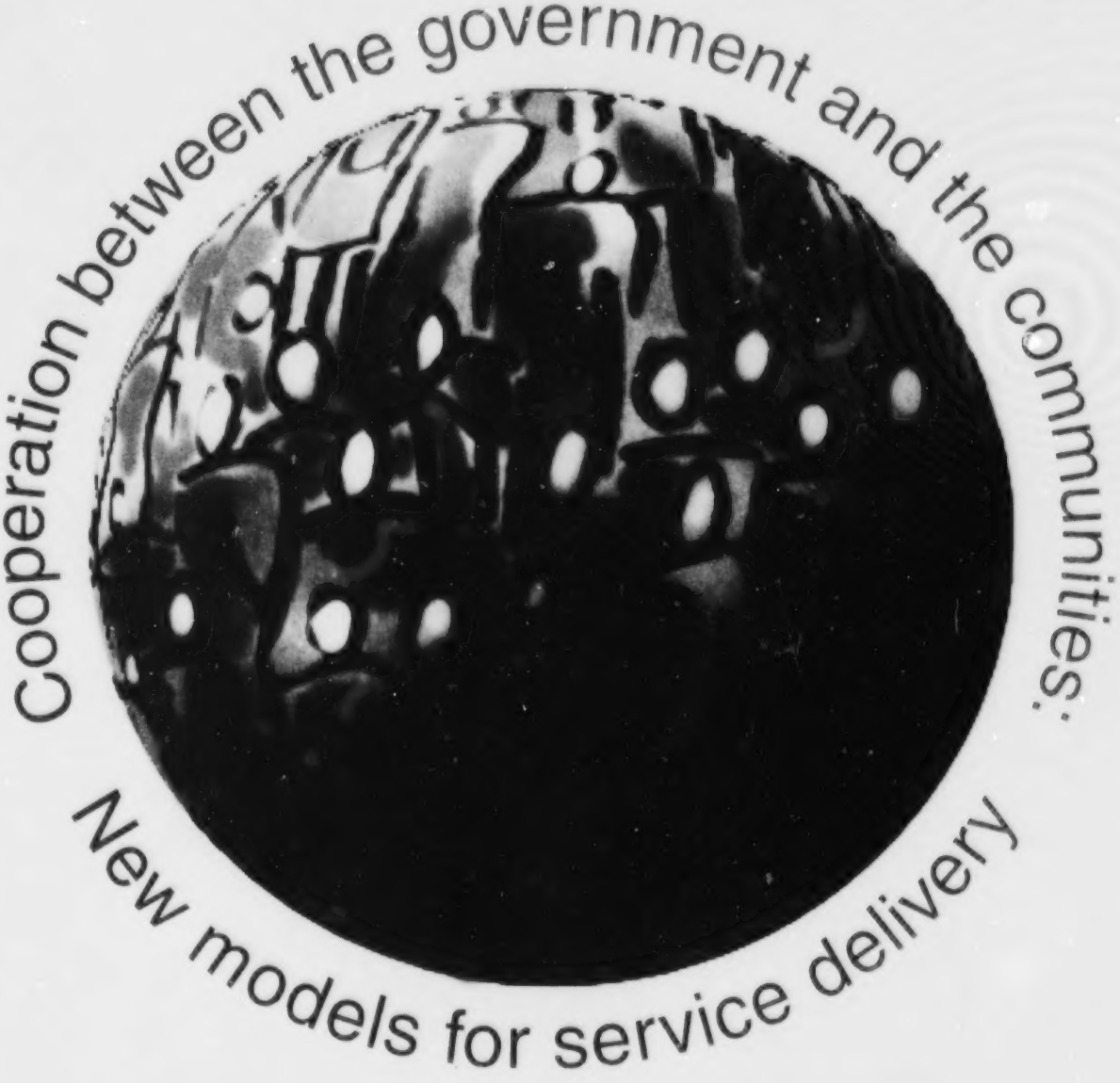
Cooperation between the government and the communities:

New models for service delivery



OFFICE OF THE COMMISSIONER OF OFFICIAL LANGUAGES
COMMISSARIAT AUX LANGUES OFFICIELLES

© Minister of Public Works and Government Services Canada 2000
Cat. SF31-46/2000
ISBN : 0-662-64972-9

Printed on recycled paper

Imprimé sur du papier recyclé

Cooperation between the government and the communities:

New models for service delivery

100-06399/

Contents

Foreword 3

Summary 5

I. Introduction 11

II. Methodology 13

III. Results of data collection 15

1. The London-Sarnia Regional ACFO Model 16

2. The Éducacentre Model (British Columbia) 17

3. The National Committee for Canadian Francophonie Human Resource Development Model . 18

IV. Legal analysis 21

V. Recommendation to community groups 25

VI. Recommendations to federal institutions 29

1. Monitoring of New Models of Cooperation 29

2. Overall Evaluation of Models of Cooperation 30

3. Analysis of Community Needs and Planning of Implementation 31

4. Control and Accountability Mechanisms 31

5. Respect for the Principle of Equality 32

6. Long-term Stability of the Provision of Service 32

Conclusion 35

Appendix 1: Models of cooperation inventoried 37

1. Clarification of Terms 37

2. Examples Inventoried in the Course of this Study 40

Appendix 2: Bibliography 47

FOREWORD

Canada is not immune to major international currents. As in many other countries, public and private sector organizations in Canada have undergone major transformations. These transformations, as it can be expected, have modified the relationship between the private citizen and the government.

The measures adopted by the Canadian government, in the last few years, to modernize and rationalize service delivery to the public also have repercussions on the services offered to Canadians living in a minority situation.

Certain recent models for service delivery to the public have given birth to new means of cooperation between the government and the official language minority community group. In order to ensure that these new ways of serving the Canadian public are in accordance with the *Official Languages Act*, and at the same time have positive effects on the vitality and development of these communities, certain principles must be respected.

Our study of these new models of cooperation between the government and the communities, conducted with the assistance of Ronald Bisson and Associates Inc, was meant to determine if theses principles were respected. Many other persons have also given their valuable time during the initial interviews and follow-ups. Without their contribution, primary research of this type could not have been conducted. It is impossible to name all of them, but we wish to thank in particular the National Coordinators for Implementation of Part VII of the *Official Languages Act*, the representatives of community organizations at the national, provincial and local levels, service providers and others.

We particularly wish to thank the groups that did not hesitate to send us the contribution agreements and contracts governing their projects that enabled us to do an in-depth analysis of them.

Dr. Dyane Adam

June 2000

SUMMARY

The successive budget cuts at the start of the 1990s, the reorganizations of federal departments and programs, and the new opportunities offered by information and communications technologies have prompted governments to broaden their approach and diversify their methods of delivery of public services.

In August 1994, the federal government adopted a departmental accountability framework for the implementation of PartVII of tne 1988 *Official Languages Act.* In section 41 of Part VII, the federal government makes a commitment to enhance the vitality of the minority official language communities and promote the full recognition of English and French in Canadian society. The gradual implementation of Part VII of the Act has also helped to diversify methods of federal program delivery.

In January 1999, the Fontaine Task Force on the impact of government transformations on the official languages tabled its report, entitled *No Turning Back: Official Languages in the Face of Government Transformations*. It recommended: "that the government implement pilot projects to explore the possibility of establishing partnerships with minority official language communities with a view to the delivery of certain services by the latter."

With a view to preventing potential problems in the creation of new procedures, and in anticipation of possible impacts and consequences on the application of the *Official Languages Act* and the achievement of the objectives of the language provisions of the *Canadian Charter of Rights and Freedoms*, the Office of the Commissioner of Official Languages undertook this study, which has two objectives:

- to inventory examples of new procedures for cooperation between the government and the official language communities for the delivery of services by community groups;
- to determine the conditions that must be fulfilled to ensure respect for the spirit and intent of the *Official Languages Act.*

From a great many telephone interviews with representatives of federal institutions and the communities, a list was developed of some 100 examples of new models of cooperation whereby a minority community group ensures the delivery of a government service.

Some procedures for cooperation resulted from the desire of certain federal institutions to bring service closer to the target clientele and eliminate duplication. Other procedures for cooperation are the result of a desire to support the vitality of the communities in accordance with section 41 of the Act. The new models of cooperation are more common in western Canada and are beginning to take root in southern Ontario. They are rare in the Atlantic region and in Quebec. These services relate mainly to the area of economic development and employability.

Three typical examples were analyzed in detail: the London-Sarnia regional ACFO (Association canadienne-française de l'Ontario) model, a community agency that offers employability and training services at the local level; the Éducacentre model in British Columbia, an agency that offers similar services on a provincial basis; and the National

Committee for Canadian Francophonie Human Resource Development model, which offers services at the national level. The latter organization works closely with the Regroupements de développement économique et d'employabilité (RDÉE) in the provinces.

The models of cooperation identified raise two basic questions in legal terms:

1. Do the minority official language community agencies that provide government programs constitute "offices" within the meaning of section 20 of the *Canadian Charter of Rights and Freedoms* and of section 22 of the *Official Languages Act*?
2. Do the minority official language community agencies that provide government programs constitute third parties acting on behalf of the Government of Canada within the meaning of section 25 of the *Official Languages Act*?

In the Beaulac decision, the Supreme Court of Canada states, in paragraph 22: "With regard to existing rights, equality must be given true meaning. The Court has recognized that substantive equality is the correct norm to apply in Canadian law." And in paragraph 25 it added: "Language rights must in all cases be interpreted purposively, in a manner consistent with the preservation and development of official language communities in Canada."

This concept of the true meaning of equality leads to two other basic questions:

1. What are the reasons for organizing the provision of services as they have been organized in the models of cooperation inventoried?
2. Do the models of cooperation examined respect the principle of real equality of the linguistic communities?

As an example, considering only the local service points of Éducacentre, regional ACFO or an RDÉE, it is difficult to conclude that, in themselves, they are "offices" within the meaning of Part IV of the *Official Languages Act*, whether by reason of their nature or the nature of their activities.

This study reveals one of the important impacts of government transformation; in defining the words "office" or "third party," we cannot restrict ourselves to considering, in isolation, the ultimate point of service that provides the contact with the public. To fully understand the possible legal implications, it is necessary to consider the overall context in which the service is provided; we must therefore see the ultimate point of service as part of a whole established to better deliver a service to a given population.

The starting point is the federal department or agency; the end point is the public served. Between the two are a series of legal provisions, administrative arrangements and operational processes established to deliver the government service. The office, it seems to us, refers much less to the final contact than to this series of interdependent provisions, arrangements and processes.

A service of the federal government, whether it be delivered by a province, a municipality, a community agency or other "persons or institutions," remains a government action and is therefore subject to the *Official Languages Act*. We therefore believe that it is reasonable to consider all the service delivery arrangements or provisions adopted by a federal institution in order to answer the questions raised.

It seems to us that the models of cooperation inventoried in this study ensure real equality in the provision of service; they are arrangements and provisions that permit the delivery to a linguistic minority of a service substantially equal to that provided to the majority. That is to say that the equality of English and French is ensured, access to the service is equal, and the quality of service is equivalent in either language.

The study also dealt with the following question: under what circumstances is it desirable to establish models of cooperation that enable an official language minority community group to provide a government service?

The preference is for procedures for cooperation governed by bipartite or multipartite partnership agreements. It is also preferable that the primary, if not only, mandate of the community agency be to deliver the service in question. This is true of the National Committee for Canadian Francophonie Human Resource Development at the national level and of Éducacentre at the provincial level. In some cases, the agency is created expressly to deliver the service.

In the absence of a partnership agreement and appropriate terms and conditions, including the creation of a community group established for this purpose, the provision of a government service by a community group that takes on this task as one of its other functions must be seen as only a temporary alternative solution, when the department has exhausted all other alternatives for providing the service directly while fully respecting its linguistic commitments. This is the case with the London Sarnia regional ACFO.

The recommendations are designed to support the efforts of community groups and federal institutions which are developing models for cooperation in the delivery of a service or program.

RECOMMENDATION TO COMMUNITY GROUPS

Any community group that wishes to establish a model of cooperation with a federal institution to provide a government service must:

- ensure community support and coordinate its efforts with those of other community groups;
- conduct a needs study and do implementation planning;
- preferably, establish an independent agency that will provide the service; and
- ensure that this new model of cooperation contributes, by the quality of the service provided, to the advancement toward equality of the minority and majority communities.

RECOMMENDATIONS TO FEDERAL INSTITUTIONS

Recommendation 1: Monitoring of New Models of Cooperation

That the Committee of Deputy Ministers Responsible for Official Languages assign the Treasury Board Secretariat and the Department of Canadian Heritage the responsibility of establishing, within the next six months, a central data collection system to monitor the

development of models of cooperation between federal institutions and community groups that lead to the delivery of government services or programs to the minority official language communities.

That the Committee of Deputy Ministers Responsible for Official Languages assign the Treasury Board Secretariat and the Department of Canadian Heritage the responsibility for developing a management framework for models of cooperation between the government and community groups for the delivery of services in order to ensure respect for the spirit and intent of the *Official Languages Act*. This framework should be operational by March 31, 2001.

Recommendation 2: Overall Evaluation of Models of Cooperation

That the Treasury Board, in 2002-2003, provide for an overall evaluation of the results achieved following the implementation of new models of cooperation between federal institutions and community groups that lead to the delivery of government services or programs to the minority official language communities.

Recommendation 3: Needs Analysis and Implementation Planning

That each federal institution concerned provide adequate financial resources for the conduct of a needs study and for planning of the implementation of a new model of cooperation with a community agency for the delivery of a government service to an official language minority community.

Recommendation 4: Control and Accountability Mechanisms

That each federal institution concerned ensure in all cases that appropriate control and accountability mechanisms are put in place during the planning and implementation of a new model of cooperation with an official language minority community or one of its agencies for the delivery of a service. These mechanisms must, among other things, guarantee respect for the *Charter of Rights and Freedoms*, the *Official Languages Act* and the *Official Languages Regulations*.

Recommendation 5: Respect for the Principle of Equality

That each federal institution concerned ensure full respect for the principle of equality which is at the heart of the language rights of Canadians and for the quality standards applicable to the delivery of a government service by a community group.

That the federal institution concerned ensure that the employees of the community groups that deliver the service acquire and integrate the required professional and linguistic skills.

That the federal institution concerned periodically conduct a formal evaluation to measure the quality of the services provided by the community group and to ensure their equality.

Recommendation 6: Long-term Stability of the Provision of Service

When any model of cooperation by which a community group, directly or by subcontracting, ensures the delivery of a government service, each federal institution concerned must ensure that the delivery is planned on a multi-year basis. Such a model of cooperation must be part of a coherent framework and well-considered departmental strategy to promote the vitality of the communities. The federal institution must provide for a reasonable transition period in the event of the non-renewal of a model of cooperation. In this case, the federal institution must also establish appropriate mechanisms for reabsorbing the service in a way which promotes the advancement toward equality of English and French.

At the conclusion of this study, we set out certain principles which must guide the establishment of these models of cooperation in view of the responsibility of the Government of Canada to ensure the advancement toward equality of English and French pursuant to the *Constitution Act, 1982*:

- any model of cooperation must, as a minimum, preserve acquired rights, including access to and the exercise of remedies, while clearly guaranteeing to the public concerned the right to services pursuant to the provisions of the *Charter of Rights and Freedoms*, the *Official Languages Act* and the *Regulations*;
- any model of cooperation must define and establish mechanisms that will give the minority community services truly equal to those provided to the official language majority;
- any model of cooperation must provide for appropriate control and evaluation mechanisms;
- any model of cooperation must be established on a multi-year basis and ensure the stability of the service provided to the community;
- any model of cooperation must provide for concrete transition measures that fully respect the principle of equality, should the service be reabsorbed into the federal institution in question.

I. Introduction

The Task Force on the impact of government transformations on the official languages, established by the President of the Treasury Board, tabled its report in January 1999. It studied the major transformations throughout the federal government designed to modernize and rationalize the delivery of services to Canadians.

Recommendation 7 of the Task Force dealt with partnerships with the communities: "That the government implement pilot projects to explore the possibility of establishing partnerships with minority official language communities with a view to the delivery of certain services by the latter."

The Task Force emphasized that it was important, however, to be cautious in adopting this type of approach, which entails the creation of a new, parallel program delivery mechanism that has not necessarily proven itself.

With a view to preventing potential problems in the creation of new procedures, and in anticipation of possible impacts and consequences on the *Charter of Rights and Freedoms* (the Charter) and the application of the *Official Languages Act,* the Office of the Commissioner of Official Languages conducted this study, which has two objectives:

- to inventory examples of new procedures for cooperation between the government and the official language communities for the delivery of services by community groups;
- to determine the conditions that must be fulfilled to ensure respect for the spirit and intent of the *Official Languages Act.*

This report presents, first, the results of data collection by analyzing three typical examples, namely, the London-Sarnia regional ACFO model, the Éducacentre model in British Columbia, and the National Committee for Canadian Francophonie Human Resource Development model. A legal analysis presents certain legislative perspectives on these models of cooperation. A description of all the examples inventoried is found in the Appendix 1. This analysis is followed by a clarification of the terms used to describe these new practices.

The results of the study lead to recommendations addressed to community groups and federal institutions. The conclusion includes a series of principles that should guide the implementation of models of cooperation for the delivery of a government service by a community group.

II. METHODOLOGY

To gather the data, we contacted the departmental manager responsible for Part VII of the *Official Languages Act* in each of the federal institutions concerned in order to become familiar with the extent of the new models of cooperation. We also conducted interviews with various people in government, including representatives of the Treasury Board and the regional offices of the Office of the Commissioner of Official Languages, in order to inventory the maximum number of new models of cooperation and future directions in this area.

We also contacted community agencies in various sectors in each province to complete the inventory of examples and understand their points of view about this new trend in providing government services.

The analysis of the entire situation and the conclusions drawn were enriched by two legal opinions from recognized experts in the field.

III. Results of Data Collection

In his report *A Blueprint for Action: Implementing Part VII of the Official Languages Act, 1988*, published in February 1996, the Commissioner of Official Languages concluded one section by making the following recommendation:

> The Department of Human Resources Development and the Department of Canadian Heritage, in consultation with the Council of Ministers of Education Canada and with minority official language communities, should undertake a consultative study to define on a national basis the needs of minority communities in post-secondary education, vocational training and human resources development. The study should have as its objective the development of a Canadian strategy for cooperation between the federal government and the provincial and territorial government to remedy the historical disadvantages suffered by minority communities in the areas of vocational training, human resources development and post secondary education. The strategy should include oblique delegation. (p.56)

The approach advocated by the Commissioner in the areas of vocational training, human resources development and post-secondary education is based on the concept that the institutions of a given community are sometimes better placed than the institutions of society in general or the government itself to ensure the delivery to that community of certain government services. In the case of a Canadian official language minority community, this method of delivery may also help to strengthen its institutional fabric and, thereby, its vitality and visibility, a statutory objective of the Government of Canada set out in Part VII of the Act.

In the *Framework for Alternative Program Delivery*, the Treasury Board Secretariat states, "Where the federal government delivers services that duplicate or overlap those provided by provincial governments, or where a private, voluntary or community sector can deliver services better, the federal government may not be the right supplier."[1]

The same document proposes the strategy of concluding partnership agreements that build on the strengths and capacities of other sectors. "The government will cooperate and develop partnering arrangements among departments and with other levels of government and other sectors of the economy. These arrangements will help it build on the strength and capacity of other sectors to provide programs and services that are responsive to the client, innovative and affordable."[2]

In this context, this study seeks to inventory examples of new models of cooperation developed since 1995 among federal institutions, agencies or departments and community agencies for the delivery of a government service to an official language community.

Some 100 examples were identified in all. These are associated mainly with a small number of federal institutions and, apart from the cultural area, relate almost exclusively to economic development or labour market development.

---

[1] Treasury Board Secretariat, *Framework for Alternative Program Delivery*, 1995, p.7.

[2] *Ibid.*, p. 14.

We selected three typical examples for closer analysis. These examples represent three new models of cooperation that have emerged in the past five years and they raise two basic legal issues.

Does section 25 of the *Official Languages Act* apply to them?

> Section 25: Every federal institution has the duty to ensure that, where services are provided or made available by another person or organization on its behalf, any member of the public in Canada or elsewhere can communicate with and obtain those services from that person or organization in either official language in any case where those services, if provided by the institution, would be required under this Part to be provided in either official language.

Do they respect the obligations of section 20 of the *Charter* and of the *Official Languages Act?*

> Section 20: (1) Any member of the public in Canada has the right to communicate with, and to receive available services from, any head or central office of an institution of the Parliament or Government of Canada in English or French, and has the same right with respect to any other office of any such institution where:
>
> a) there is a significant demand for communications with and services from that office in such language; or
>
> b) due to the nature of the office, it is reasonable that communications with and services from that office be available in both English and French.

1. The London-Sarnia Regional ACFO Model

A large number of Francophones in this region were complaining about the lack of service in French provided by the office of Human Resources Development Canada (HRDC). In 1995, following a socio-economic study, the regional ACFO developed a profile of the community. It revealed two needs with respect to HRDC. The first concerned the translation of documents offering jobs, and the second concerned the French-language aspect of the tele-message service provided by the department.

Due to this situation, regional ACFO developed a proposal to the department to provide these services in French. The department responded by choosing to fund the initiative as a job creation project and not out of its operational funds as regional ACFO had requested. Two projects have therefore been funded, which must be negotiated and renewed each year.

The first offers information in French concerning the availability of jobs in the region. In this project, the hiring of two translators and four other persons makes it possible to provide tele-message services in both official languages and to translate brochures and other material.

The second project made it possible to establish a job counselling service in French and a bilingual resource centre located in the London French-language school and community centre. This second project was originally offered in partnership with the Collège des Grands Lacs. Regional ACFO now provides this service, which includes training workshops developed by the department (rights and obligations, HRDC programs, career explorations, etc.) and ongoing

support to clients in their job search. The Collège des Grands Lacs shares premises in the London school and community centre and delivers a program entitled Job Connect, a provincial program that also provides employability counselling, but to a different clientele.

The London-Sarnia regional ACFO is a first example of a type of cooperation between a department and a minority official language community. In this example, the appendixes to the contract state that the project's objective is to provide bilingual service as required by the *Official Languages Act* and to improve the delivery of employability services to the French-speaking community in the London region. Requirements and the qualifications of the staff to be hired are clearly stipulated, and the bilingual centre must provide services comparable to those provided to the English-speaking community.

When a Francophone comes to the offices of HRDC and wants service in French, he or she is referred to regional ACFO. Since its inception, this centre has received only French-speaking clients. This example illustrates a number of the issues that a department faces in making its decision whether to award a grant in the form of a project or a service contract or to establish a partnership or some other method of cooperation with a community agency to provide its services to the minority official language community. Other examples of this type were observed in Kingston, Hamilton, Labrador City and other centres.

2. The Éducacentre Model (British Columbia)

The mission of Éducacentre (www.educacentre.com) is to provide adult education and training services in French in British Columbia and, through its activities, to enable individuals to develop and thereby promote their participation in the betterment of the community. To fulfill its mission, Éducacentre offers a range of programs in the areas of employment training, literacy and reclaiming Francophone identity, English as a second language, informatics, and credit courses offered via educational television.

Éducacentre therefore seeks sponsors and signs contribution or grant agreements (40 in 1999) with provincial and federal departments to offer its programming. With a campus in Vancouver, a campus in Victoria and various units in the region, the agency served 916 clients in 1998-1999 and expects to serve 1,500 clients between September1, 1999, and August 31, 2000.

We visited Éducacentre in the course of this study because it has become a kind of community model for the delivery of employability services which we have inventoried elsewhere. According to the director general, this model will probably become more common in the years to come as other federal institutions adopt new methods of cooperation with community groups.

Éducacentre is impressive for the quality of the services provided, as confirmed by client evaluations, the professionalism of the information and training material produced, and the availability of on-site tools, particularly in the area of informatics.

The director general states unequivocally that Éducacentre was able to develop to this extent thanks to section 41 of the *Official Languages Act*. She has developed excellent working relations with the regional officers of Human Resources Development Canada, and all the projects show evidence of the desired administrative rigour.

These contribution agreements enable the department to achieve its objectives on two levels: employability, which is its primary vocation, and support for the vitality of the official language minority community.

The agreements specify additional conditions that indicate the close link that must exist between the department and Éducacentre to ensure the quality of service. The following are some pertinent examples :

- The project officer (HRDC) agrees to liaise between Éducacentre and the office of HRDC. Éducacentre and HRDC will continue, as usual, to provide the best possible service to the Francophones in the region.
- The project officer will have access to all documentation concerning bookkeeping for the project.
- The coordinator will inform the project officer upon the hiring of a new employee and when a problem directly related to this project arises.
- An evaluation of the Case Management pilot project will be conducted by an outside agency during the project's seventh month.

This final item is very important in making it possible to evaluate the quantitative and qualitative results of the service. This evaluation will determine whether the services provided by Éducacentre are equivalent to those provided by HRDC and whether the principle of equality of treatment of English and French is preserved.

The only irritant to be mentioned is found in the contract with the provincial Department of Education, which requires that any report from Éducacentre be submitted to it in English. This fact may be surprising, especially since Appendix A of the contract clearly states that the province administers these funds on behalf of HRDC.

The Éducacentre model is a new method of cooperation between the community and a department for delivering a service to the linguistic minority community. Certain services are provided under a direct agreement between HRDC and Éducacentre; others are the subject of an agreement between the provincial Department of Education and Éducacentre.

3. The National Committee for Canadian Francophonie Human Resource Development Model

The National Committee for Canadian Francophonie Human Resource Development (www.francophonie.gc.ca) consists of an equal number of representatives of the French-language minority communities and of federal agencies.

The government organizations involved include: Human Resources Development Canada, the Atlantic Canada Opportunities Agency, Agriculture and Agri-Food Canada, the Canada Business Development Bank, Western Economic Diversification, Industry Canada, Canadian Heritage, Treasury Board, and Public Works and Government Services.

The community party includes three minority Francophone representatives from each region of the country (East, Centre [Ontario] and West) for a total of nine persons.

The principal mandate of the National Committee, created in March 1998, is to provide advice to orient the policies, programs and services of federal agencies party to the agreement to ensure that the latter enhance the development and vitality of the French-language minority communities in Canada.

An equivalent committee exists to serve the English-speaking population of Quebec, namely, the Human Resources Development Committee for the English Linguistic Minority Community.

A support fund of $21,000,000 was established in June 1999 for the two national committees. On the Francophone side, this fund will, over the next three years, support initiatives in four sectors: tourism, rural development, the knowledge economy, and integration of young people into the economic sector.

The strategic priorities of the National Francophone Committee, adopted in November 1999, arise from the mandate, supplementary missions and vision of the community and federal parties.

In addition to administering the national agreement, the Committee has four priorities:

- to develop a national economic development and employability framework;
- to promote the ratification of memorandums of understanding between government agencies involved in economic and human resources development and the Regroupements de développement économique et d'employabilité (RDÉE) in the provinces;
- to participate in developing strategies that engage the Francophone and Acadian communities in the major national and international economic and employability trends;
- to promote the strategic orientations of the National Committee for Canadian Francophonie Human Resource Development.

The members of the community component of the National Francophone Committee are persons proposed by, among others, the Regroupements de développement économique et d'employabilité (RDÉE) of the provinces. These RDÉEs exist in all the provinces; one of their roles is to support the National Committee in implementing its strategic planning.

A RDÉE, established by the community, may include representatives of the business community, of cooperative, of the community sector, of the municipalities. The RDÉE evaluates human resources and economic development requirements; coordinates federal, provincial and local initiatives; promotes entrepreneurship and the development of the labour market; and ensures ongoing communications between the National Committee and the community.

In some cases, the RDÉEs are similar to the CFDCs (Community Futures Development Corporations). The CFDCs are local economic development agencies that receive funding from the Community Development Program of Industry Canada to ensure the provision of strategic planning services, advice to small businesses, and loans to the rural and isolated communities that they serve.

For example, the Conseil de développement économique des municipalités du Manitoba (CDEM) describes itself as a CFDC+, in the sense that it covers the entire province geographically but serves mainly Francophones.

In western Canada, the four RDÉEs administer a loan fund for Francophone business people in their respective provinces. These funds, created by Western Economic Diversification Canada, do not exceed $500,000 per province and mainly provide small loans to eligible entrepreneurs.

However, the Chambre économique de l'Ontario and the Conseil économique du Nouveau-Brunswick are not equivalent to a CFDC.

Ontario has created a consortium of 15 economic and employability agencies. This consortium is the RDÉE for the entire French-speaking community of Ontario, but unlike the RDÉEs in the West, it is not equivalent to a CFDC, because it does not have access to base funding or to the small-loan fund. Francophone officials in Ontario have requested the creation of a Francophone CFDC whose terms and conditions would have to be determined for the various regions of the province. Before responding to this request, Industry Canada ordered a study on the French-language services provided by the CFDCs in Ontario; the results have not yet been published as this report is written (February 2000).

The Conseil économique du Nouveau-Brunswick has recently created an RDÉE for the entire province; this RDÉE will not seek to become the equivalent of a provincial CFDC because there are already a number of regional CFDCs which provide a range of services to Acadian businesses.

IV. Legal Analysis

The examples identified clearly indicate that the federal government's methods of service delivery to Canadians are changing both quantitatively and qualitatively. Some methods of cooperation have been developed because of the desire of certain departments to bring service closer to their clients and to eliminate duplication by means of local delegation. Other methods of cooperation result from a desire to support the vitality of the communities pursuant to section 41 of the *Official Languages Act.*

Delegation alone, or the implementation of section 41 of the *Official Languages Act* alone, would probably have produced very different results with regard to the delivery of government services by community groups.

Our research shows that, in the case of the minority official language communities, the new models of cooperation are most strongly established in western Canada and are beginning to take root in southern Ontario. There are few of these new types of cooperation in the Atlantic region or in Quebec.

There is a reason for this situation. Federal institutions can more easily serve the minority communities directly where their numbers are heavily concentrated. In the other regions, it is easier for federal institutions to establish models of cooperation with the community groups which can, in their turn, ensure the provision of the services directly to the target population.

In Atlantic Canada, federal institutions seem instead to rely on a strategy of direct provision of services.

In Quebec, some federal institutions rely on a strategy of increased consultation with the minority communities concerned and on more community participation in established structures such as the CFDCs.

The example of Economic Development Canada in the regions of Quebec is particularly enlightening in this regard. This institution is outstanding for its efforts with the official language community partners and it recently adopted a statement of principle about the full implications of section 41 of the *Official Languages Act.*

As mentioned above, the models of cooperation identified raise two basic questions in legal terms:

1. Do the minority official language community agencies that provide government programs constitute "offices" within the meaning of section 20 of the *Canadian Charter of Rights and Freedoms* and section 22 of the *Official Languages Act*?
2. Do the minority official language community agencies that provide government programs constitute third parties acting on behalf of the Government of Canada within the meaning of section 25 of the *Official Languages Act*?

Jurisprudence is not particularly enlightening with regard to the criteria for determining whether an agency constitutes an office of the government. However, previous court decisions can serve as guidelines with respect to the interpretation to be given to language rights.

In the Beaulac decision, the Supreme Court of Canada said, in paragraph 22: "With regard to existing rights, equality must be given true meaning. The Court has recognized that substantive equality is the correct norm to apply in Canadian law."

This concept of the true meaning of equality leads to two other basic questions:

1. What are the reasons for organizing the provision of services as they have been organized in the models of cooperation inventoried?
2. Do the models of cooperation examined respect the principle of real equality of the linguistic communities?

As an example, considering only the local service points of Éducacentre, the regional ACFO or the CDEM in Manitoba, it is difficult to conclude that, in themselves, they are "offices" within the meaning of Part IV of the *Official Languages Act*, whether by reason of their nature or the nature of their activities. It would be a mistake, legally, to conceive of the office as being restricted only to the final contact between the public and the federal institution.

However, this study reveals one of the important impacts of government transformation; in defining the words "office" or "third party," we cannot restrict ourselves to considering, in isolation, the ultimate point of service that provides the contact with the public. To fully understand the possible legal implications, it is necessary to consider the overall context in which the service is provided. We must therefore see the ultimate point of service as part of a whole established to better deliver a service to a given population.

The starting point is the federal department or agency; the end point is the public served. Between the two is a series of legal provisions, administrative arrangements and operational processes established to deliver the government service. The "office", it seems to us, refers much less to the final contact than to this series of interdependent provisions, arrangements and processes.

A service of the federal government, whether it be delivered by a province, a municipality, a community agency or other "persons or institutions," remains a government action and is therefore subject to the *Official Languages Act*. We believe it is reasonable to consider all of the service delivery arrangements or provisions adopted by a federal institution to answer the questions raised.

On the basis of these guidelines, we can analyze the examples inventoried as follows.

There are 88 CFDCs in the four western provinces, each covering a specific geographic territory.

To ensure respect for the *Official Languages Act,* a federal institution may ask itself the following question: is it preferable to attempt to provide bilingual services in a certain number of these CFDCs in areas where pockets of the minority population live, or is it preferable to create a French-language equivalent throughout a province to serve all of that province's minority population?

If the CFDCs offered service exclusively in English in western Canada, for example, it would be possible to challenge this arrangement under section 20 by showing that such an approach denies "true equality" to the French speaking minority, since the CFDCs are the last links in a chain designed to deliver a government program to a given population, even if they are constituted as a non-profit agency. In this context, a CFDC, in itself, could technically be considered an "office" of the federal government.

We believe that the specific arrangements introduced by Western Economic Diversification Canada in the delegation of certain responsibilities to RDÉEs in the four provinces respect true equality between the majority and minority communities in economic development. The model adopted has the additional advantage of developing sound community links and expanding community institutional capacities.

Éducacentre presents a specific model because the federal service passes through two filters before being delivered to the target community; there is first a federal-provincial agreement and then a contract between the province and Éducacentre. This type of arrangement permits the effective delivery of services to the minority and respects the principle of "true equality" since Éducacentre is the last link in the chain of service delivery which begins with the federal government.

The only irritant in this model is the obligation imposed on Éducacentre by the province to submit reports in English only.

The London-Sarnia ACFO model is slightly different because this agency contracts directly with HRDC and provides services in French exclusively to a French-speaking clientele. HRDC contracts with another agency to provide the same services exclusively in English elsewhere. We believe that such an arrangement also respects the requirements of the *Official Languages Act*. To retain the services of a minority group in order to actively offer government services to the community is a way of promoting true equality. It might even be concluded that the model of cooperation established by HRDC in this case makes it possible to offer services to a community that might not otherwise request these services.

In the three preceding cases, is there a contravention of the Act because one office does not provide service in French and the other does not provide service in English, contrary to a literal reading of the Act or Regulations?

To answer this question, we must refer again to paragraph 25 of the Beaulac decision: "language rights must in all cases be interpreted purposively, in a manner consistent with the preservation and development of the official language communities in Canada."

Based on this, it seems clear to us that the equality of English and French is assured, access to service is equal, and the quality of service is equivalent in both languages.

Suppose a different situation: a federal institution assigns the delivery of a service to a majority group which provides the service only in the language of the majority of a province, without having put in place an appropriate counterpart for the minority community. In this case, there would obviously be a contravention of the *Official Languages Act*.

It therefore seems to us that the models of cooperation inventoried in this study ensure true equality in the provision of service. The arrangements and provisions allow the delivery to a linguistic minority of service substantially equal to that provided to the majority.

The task remains to determine the conditions that must be fulfilled to ensure compliance with the letter and the spirit of the *Official Languages Act*.

V. Recommendation to Community Groups

To date, practically all the examples of new models of cooperation have arisen from efforts by community groups that have approached a federal institution because they wanted to ensure better government service to their community.

Direct provision of a government service by a community group has several advantages, both for the community and for the group in question. The community, for its part, has easier access to government services in its language and in places that are familiar to it. For example, the synergy created in the area of employability and human resources development substantially strengthens the community's social fabric and increases its capacity for self-reliance. In addition to creating a number of new jobs, the group providing the service enjoys considerable financial advantages which enables it to better support the vitality of the community.

Despite these obvious advantages, the provision of a government service by a community group, regardless of the form or model of cooperation chosen, is not a simple matter and cannot be improvised.

Certain government services, moreover, can be difficult for a community group to offer; these include the collection of confidential data, the maintenance of order, and certain social services.

The leaders of the community groups consulted have differing opinions about these methods of cooperation to deliver services. A number of community stakeholders have pointed out a major concern, namely that the provision of government services through a community group relieves a department of the obligation to provide the service in both official languages in its offices. Others fear a decline in the quality of service.

Some say that we might see competition develop between community groups that want to provide government services as a result of the financial benefits that might accrue. Some people do not see why certain community groups provide a government service when there is no evident link between the services provided and the group's mission, particularly if the principal mission of a group is to lobby the government. For example, these people see a danger in an association that plays a role as the spokesperson for a community at the political level becoming the provider of a government service and thereby compromising its freedom of action.

Finally, others question the fact that, in some cases, a minority community group delivers a government service in both official languages to the entire population and see in this a practice that could exacerbate the cultural and linguistic problems experienced by the minority communities.

This shows that the development of models of cooperation between a department and a community group for the delivery of a government service is not to be recommended for all possible services or for all groups.

Any community group interested in initiating negotiations with a department to provide government services must therefore proceed with caution. A group that represents the

community must ask itself a number of basic questions before embarking on such a path, the most important of which is the following: does it retain its full freedom to lobby and make requests of government institutions if it becomes a service provider on their behalf?

In such a case, it would be to the group's advantage to create a new independent entity that would become the government service provider so as always to retain its full capacity to act.

It seems to us that the Fédération des communautés francophones et acadienne du Canada (FCFA) offers a particularly interesting model in this regard. For some years it has directed the analyses of the Comité d'adaptation des ressources humaines de la francophonie canadienne. The structure established as a result, the National Committee for Canadian Francophonie Human Resource Development, is completely independent, and the FCFA retains its full freedom of action as a political representative at all levels.

A sectoral group must also ask itself questions before undertaking the delivery of a government service. For example, if it undertakes the delivery of too many government services, can it still maintain its ability to deliver the community services for which it was created?

A fundamental question therefore is: in what circumstances is it desirable to establish models of cooperation that enable an official language minority community group to ensure the delivery of a government service?

The preference goes to models of cooperation governed by bipartite or multipartite partnership agreements. Such agreements are the result of serious negotiations and have passed through many levels of approval before being signed; the services to be provided, the responsibilities of each party, and the procedures for their delivery are clearly defined.

It is also preferable that these services be delivered by community agencies whose primary, if not only, mandate is the provision of the service in question. This is the case with the National Committee for Canadian Francophonie Human Resource Development at the national level and of Éducacentre at the provincial level. Each organization has been created expressly to deliver a particular service.

In the absence of a partnership agreement or a community group with such a primary mandate, it seems to us that the direct provision of a government service by a community group must be seen as a last resort when a department has exhausted all other alternatives for providing the service directly in full compliance with its linguistic commitments. This situation is encountered in the provision of service at the local level in the smallest communities where there is little possibility of establishing an independent agency. This is the case of the London-Sarnia regional ACFO.

Community groups that embark on such a path must also show diligence.

In all the examples listed in this study, the sponsoring groups carried out major preparatory work before submitting a project to a department. They consulted extensively with the target population and other community groups to ensure that the service was necessary and desired. They carried out a major needs study before proposing well-considered action plans to the federal institutions.

The community project managers whom we consulted fully understand the responsibilities incumbent on a government service provider. We noted administrative rigour and a concern to provide the best possible service to the target clientele.

Finally, the community group that provides a government service is subject to the law and must, in particular, ensure compliance with the *Official Languages Act* within the established models of cooperation. All the evidence suggests that a community group that did not fully provide service in the minority language would contravene the *Official Languages Act*. It must therefore ensure in its negotiations that it obtains the resources required to provide service equivalent to that offered to the majority community.

Recommendation

Any community group that wishes to establish a model of cooperation with a federal institution to provide a government service must:

- ensure community support and coordinate its efforts with those of other community groups;
- conduct a needs study and do implementation planning;
- preferably, establish an independent agency that will provide the service; and
- ensure that this new model of cooperation contributes, by the quality of the service provided, to the advancement toward equality of the minority and majority communities.

VI. Recommendations to Federal Institutions

The obligations imposed on a federal institution for the provision of a government service are not diluted when it develops a model of cooperation with a community group to facilitate the delivery of the service, regardless of the form taken by this model of cooperation.

The following recommendations are designed to support the efforts of federal institutions that are developing models of cooperation with community groups for the delivery of a service or program.

1. Monitoring of New Models of Cooperation

Projects and procedures for providing services to the official language communities through new models of cooperation often arise at the grass roots, at the local level, and this makes them more relevant to the communities. However, such an approach makes the monitoring of these models of cooperation and the analysis of possible impacts in terms of the *Official Languages Act* at the national level more difficult.

Since there is no central registry that documents the new models of providing service to the official language communities, the gathering of information for this study was difficult and required a large number of telephone interviews with government and community employees at the national, provincial and local levels.

It should be clearly understood that the new models of cooperation inventoried are not aimed solely at the minority official language communities. In all the cases identified, the federal institutions have developed new models of service delivery for the entire population and then adapted these models to the minority official language communities. We did not find a single new program created and introduced solely to serve a minority community.

After five years during which some 100 initiatives, pilot projects and other projects have been developed, we believe that a central agency of the federal government must establish a monitoring system for new models of cooperation that ensure the delivery of government services through community groups.

The report of the Task Force on government transformations and the official languages said, in reference to partnership with the communities: "It is important...to be cautious in adopting this type of approach, which entails the creation of a new, parallel program delivery mechanism that has not necessarily proven itself."

The Task Force's concerns remain well founded. In the course of this study we identified one model that we were unable to analyze. A department offered a contract to a small local community group for the delivery of a service in a locality. The community group in question informed us that it was not in possession of the contract, and the local office of the department failed to send it to us, even after it was requested.

To date, the models established are mainly in the areas of employability, economic development, and the Francophone cultural sector at the national level. Other forms of cooperation are developing gradually.

For example, the Assemblée communautaire fransaskoise, inspired by the approach recommended by Mr. Justice Chartier[3] in the neighbouring province of Manitoba, has just established a "single window" in 12 communities in Saskatchewan. In each office, a bilingual employee provides services, ranging from training to job search, to the entire community in both languages; other services will be added in the years to come. The office's language of work will be French. The offices are linked virtually. According to the director general of the Assemblée communautaire fransaskoise, this initiative is to some extent the result of federal devolution and the implementation of section 41 of the *Official Languages Act*.

A number of community groups have informed us of projects in preparation. The various models of cooperation will multiply in the years to come.

An ounce of prevention is worth a pound of cure. The federal institutions responsible must develop now the procedures required to inventory the developing new models of cooperation, on the one hand, and, on the other, ensure that these models respect the spirit and intent of the *Official Languages Act*.

Recommendation

That the Committee of Deputy Ministers Responsible for Official Languages assign the Treasury Board Secretariat and the Department of Canadian Heritage the responsibility for establishing, within the next six months, a central data collection system to monitor the development of models of cooperation between federal institutions and community groups that lead to the delivery of government services or programs to the minority official language communities.

That the Committee of Deputy Ministers Responsible for Official Languages assign the Treasury Board Secretariat and the Department of Canadian Heritage the responsibility for developing a management framework for models of cooperation between the government and community groups for the delivery of services in order to ensure respect for the spirit and intent of the *Official Languages Act*. This framework should be operational by March 31, 2001.

2. Overall Evaluation of Models of Cooperation

A number of the cases noted in this study are interesting and promising. Most of these models are recent, having been introduced in the past few years and, in some cases, only in the past few months. It is therefore still too early to fully evaluate the overall impact of these models on the communities and on the quality of service provided. It seems to us that such an in-depth evaluation could take place in two or three years, when the communities have had more experience with a variety of approaches.

Such an evaluation would make it possible to confirm the best practices, recommend the necessary adjustments, and eliminate the irritants that may have arisen.

---

[3] *The Honourable Justice Richard Chartier. Above All, Common Sense*, report and recommendations on French-language services in the government of Manitoba, May 1998. This report sets out the concept of community service centres to house the employees of certain departments whose services have been deemed essential by the French-speaking community. The internal language of communication will be French. Mr. Justice Chartier's approach is based on territorial or community bilingualism and on the principle of improving client service.

Recommendation

That the Treasury Board, in 2002-2003, provide for an overall evaluation of the results achieved following the implementation of new models of cooperation between federal institutions and community groups that lead to the delivery of government services or programs to the minority official language communities.

3. Analysis of Community Needs and Planning of Implementation

As noted above, a community group that wishes to provide a government service must take measures for adequate preparation in the community. This requires financial resources whose size will vary with the clientele and the scope of the service.

Before introducing a new model of cooperation, a federal institution must conduct preliminary talks with the group to discuss the possible models of cooperation, conduct a needs study, and develop an implementation plan that includes, among other things, the following elements:

- an analysis of the needs of the official language minority community for the services to be provided (demographics, level of service provided, level of service to be provided etc.);
- support for consultation among the minority groups likely to deliver the service;
- service delivery mechanisms (skills and training of personnel, site, periodic evaluation, etc.)
- integration of this model of service delivery into the departmental action plan as a whole;
- integration of this model of service delivery into the overall government strategy for the region in question;
- transitional provisions for the resumption of delivery of the service by the government institution in anticipation of the end of the cooperation agreement.

Recommendation

That each federal institution concerned provide adequate financial resources for the conduct of a needs study and for planning the implementation of a new model of cooperation with a community agency for the delivery of a government service to an official language minority community.

4. Control and Accountability Mechanisms

The federal institution must ensure that any model of cooperation serves the public interest and achieves its strategic and operational objectives. During the preparatory phase, it must therefore ensure that the model of cooperation to be introduced respects the *Charter of Rights and Freedoms*, the *Official Languages Act* and the *Regulations*.

Recommendation

That each federal institution concerned ensure in all cases that appropriate control and accountability mechanisms are put in place during the planning and implementation of a new model of cooperation with an official language minority community or one of its agencies for the delivery of a service. These mechanisms must, among other things, guarantee respect for the *Charter of Rights and Freedoms*, the *Official Languages Act* and the *Official Languages Regulations*.

5. Respect for the Principle of Equality

There has as yet been no evaluation of all of the models of cooperation inventoried to determine whether the services provided to the minority are equivalent to the services provided to the majority. As we have seen, a few years must still pass before such an evaluation.

In some cases, we observed that federal institutions make provision for and support the training of the employees of the community group that delivers the services. The contractual terms provide for evaluations of the quality of services provided; these terms are explicit in specifying that the services provided to the minority must be of a quality equivalent to the services provided to the majority.

Any model of cooperation between a department and a community group for the delivery of a government service must not call in question the provisions regarding the principles of equality and standards of quality. It is the responsibility of federal institutions to ensure that the service provider meets the requirements of the Act.

Consequently, whatever the model chosen, it must ensure the real equality of English and French, equality of access to service for each of the linguistic groups, and service of equal quality in each official language.

Recommendation

That each federal institution concerned ensure full respect for the principle of equality which is at the heart of the language rights of Canadians and for the quality standards applicable to the delivery of a government service by a community group.

That the federal institution concerned ensure that the employees of the community groups that deliver the service acquire and integrate the required professional and linguistic skills.

That the federal institution concerned periodically conduct a formal evaluation to measure the quality of the services provided by the community group and to ensure their equality.

6. Long-term Stability of the Provision of Service

The most important concern in all the models examined is the perpetuity of the service. Aside from the framework agreements, which are multi year, the models of cooperation identified in this study take the form of annual grant agreements. This is the case with the London-Sarnia regional ACFO and all the examples of this type.

Such arrangements present serious risks. Should the grant to the community group not be renewed, clients will again have to go to the offices of the federal institution in question. In many cases, the local office does not have the linguistic capacity on site. This is what motivated it to develop a model of cooperation with the community group in the first place. At another level, the community groups that provide the service develop a corporate memory that is important for ensuring the quality of service provided. They know the clients and their needs and establish contacts with the institutions of the community. The offices are well broken in, and the rough patches have gradually been smoothed out. The rapid closing of such an office after the non-renewal of a grant would mean the loss of this corporate memory and oblige a department to develop a knowledge of the community once again. In such a situation, the risk is great that clients will experience an erosion of their minority language rights.

The end of a cooperation agreement between a community group and a department for the delivery of a government service to an official language minority community must not, at any time, compromise the principles of equality and quality of the service provided. These agreements must therefore form part of a coherent departmental framework that contributes to the advancement toward equality of the official language communities.

It is ill-advised to proceed by means of an annual grant agreement for these models of cooperation, unless these grants are firmly established in a coherent framework and in a well-considered department strategy for the development of the linguistic minorities.

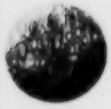
When a new model of cooperation is established it is therefore necessary to foresee how the government service will be reabsorbed into a department if this model of cooperation should come to an end.

We have not seen such transitional provisions in the models of cooperation established on an annual grant basis.

In its strategy, a department will have to provide for a transition period in the event of the non-renewal of the grant that enables a community group to deliver one of its services. One year of transition seems to us to be a reasonable and equitable period both for the group in question and for the department. During this period, the department might repatriate the files and prepare to offer the service directly or by means of another model of cooperation, and the group might reorganize its operations. For the citizens receiving the service, the transition should take place without a loss of the quality of service provided.

An interdepartmental and intergovernmental approach might lead to multi-year agreements of three or five years and thereby ensure greater stability. Canadian Heritage might have an important role to play in this area pursuant to section 43 of the *Official Languages Act*.

In all cases, the agreements must provide that all the established terms and conditions apply up to the final point of service delivery and that the community group will provide the service directly or by subdelegation or subcontracting.



Recommendation

When any model of cooperation by which a community group, directly or by subcontracting, ensures the delivery of a government service, each federal institution concerned must ensure that the delivery is planned on a multi-year basis. Such a model of cooperation must be part of a coherent framework and well-considered departmental strategy to promote the vitality of the communities. The federal institution must provide for a reasonable transition period in the event of the non-renewal of a model of cooperation. In this case, the federal institution must also establish appropriate mechanisms for reabsorbing the service in a way which promotes the advancement toward equality of English and French.

Conclusion

The purpose of this report is to assist federal institutions and the communities to better understand the impact of the new models of cooperation being developed whereby community groups ensure the delivery of a government service.

Such an approach has important benefits for the federal institutions in terms of efficiency and effectiveness, for citizens in terms of access to services, and for community groups in terms of growth and institutional capacity.

The some 100 examples inventoried to date offer various interesting and functional models that seems to respect the *Official Languages Act*.

The Government of Canada has the obligation to ensure the advancement toward equality of English and French, pursuant to the *Constitution Act, 1982*.

A model of cooperation whereby a group provides a government service to an official language minority community may contribute in a significant way to the vitality of a community. It also presents risks that could further contribute to the erosion of language rights.

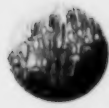
Experience to date makes it possible to set out certain principles that should guide the implementation of cooperation agreements to ensure that they fully contribute to the vitality of the Anglophone and Francophone minority communities:

- any model of cooperation must, as a minimum, preserve acquired rights, including access to and the exercise of remedies, while clearly guaranteeing to the public concerned the right to services pursuant to the provisions of the *Charter of Rights and Freedoms*, the *Official Languages Act* and the *Regulations*;
- any model of cooperation must define and establish mechanisms that will give the minority community services truly equal to those provided to the official language majority;
- any model of cooperation must provide for appropriate control and evaluation mechanisms;
- any model of cooperation must be established on a multi-year basis and ensure the stability of the service provided to the community;
- any model of cooperation must provide for concrete transition measures that fully respect the principle of equality, should the service be reabsorbed into the federal institution in question.

Many of the models we have examined make it possible to respond better to the needs of citizens in the official language communities strongly urge federal institutions and concerned community groups to show creativity in establishing models of cooperation that will shape the future direction of the delivery of government services to the communities.

Our exchanges and discussions with community members and federal government representatives show a good level of satisfaction on both sides with the initiatives and cooperative arrangements developed in recent years. To be sure, adjustments must be made by both parties, but there is ample reason for hope.

Appendix 1: Models of Cooperation Inventoried



1. Clarification of Terms

On September 16, 1999, we contacted the coordinators of Part VII of the *Official Languages Act* and asked them to make an inventory, within their department, agency or Crown corporation, of examples of at least partial delegation of the delivery of a program or service to a minority group or agency and to forward for analysis the pertinent information (description of the nature and terms of each delegation, copy of the agreement/contract, etc.).

The great majority of the coordinators responded that their department did not engage in this type of "delegation of service delivery" to community groups. However, the community groups frequently use the term "delegation" to describe the new models of cooperation inventoried.

It can be seen that communications between public servants and the public are tainted by a terminology that covers a different meaning for each. Thus, whereas the word "**delegation**" is taken in its usual sense by the communities, that is to say, all actions carried out on behalf of the federal government, it means something quite different for the federal institutions. For them, the term means a transfer of powers to a body other than the federal government, such as the "delegation" illustrated by the labour market development agreements between the federal government and the provinces.

A Treasury Board publication on alternative service delivery may help to clarify the definition of terms used. (Treasury Board, Alternative Service Delivery, *Citizen-Centred Service and the Partnership Option, Working Draft*, April 1998).

This document quotes from and is largely inspired by an article by Alti Rodal and Nick Mulder of Consulting and Audit Canada which appeared in *Optimum* in 1993 and provides a framework for reflection ranging from consultation, through partnerships, to the delegation of powers.

Here are brief explanations of a few of the terms used.

First, three concepts for the management of public affairs:

Consultation means an "interactive and iterative" process that elicits and takes into consideration the ideas of clients.

Partnership means an agreement between two or more parties who have agreed to work in cooperation in pursuit of shared and compatible objectives. Such an agreement includes:

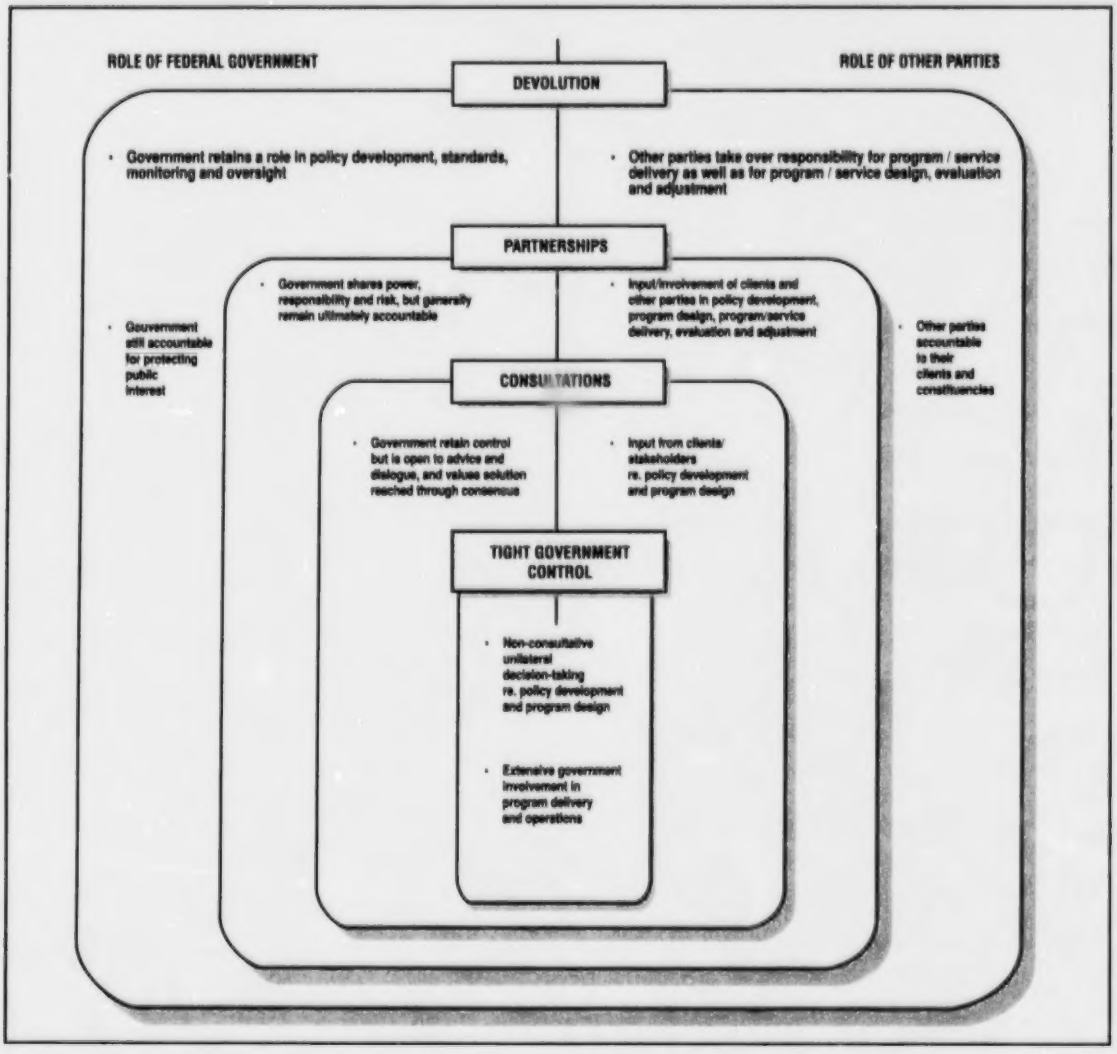
- shared authority and responsibility (e.g.; for the delivery of programs and services, in carrying out a given action or policy development);
- joint investment of resources (time, work, funding, material, expertise, information);
- shared liability and risk-taking;
- ideally, mutual benefits.

Delegation of powers implies the transfer of functions or responsibilities for program and service delivery from the federal government to another body.

These may be considered as degrees in a continuum; at one extreme, government organizations are influenced by outside input, retain control, and are fully involved in implementation; at the other extreme, federal institutions completely transfer authority and responsibility for implementation to other entities (see figure 1).

Figure 1

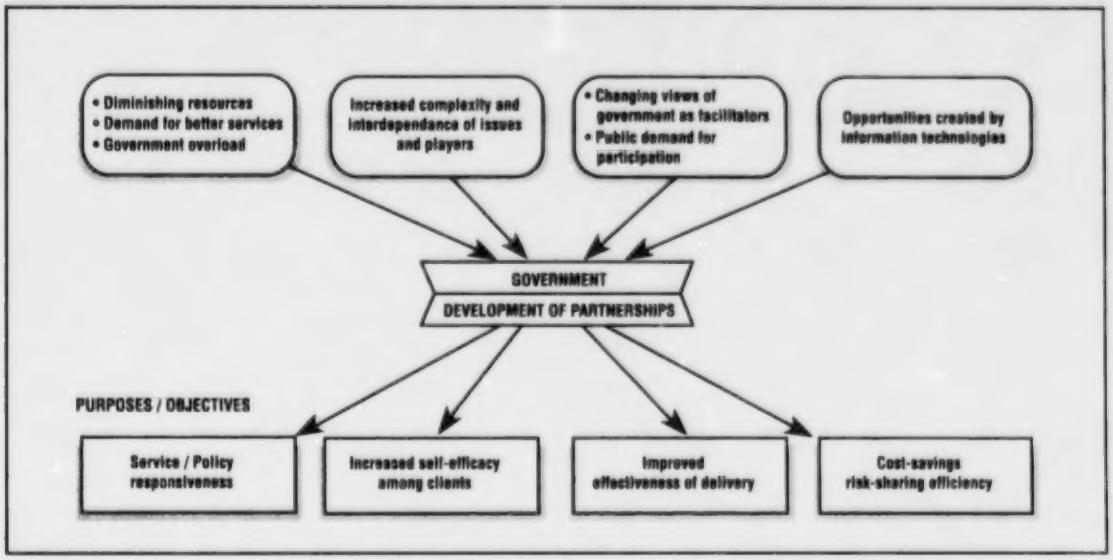
Roles and accountabilities of parties in consultations, partnerships and devolution arrangements


ROLE OF FEDERAL GOVERNMENT
ROLE OF OTHER PARTIES
DEVOLUTION
• Government retains a role in policy development, standards, monitoring and oversight
• Other parties take over responsibility for program / service delivery as well as for program / service design, evaluation and adjustment
PARTNERSHIPS
• Government shares power, responsibility and risk, but generally remain ultimately accountable
• Input/involvement of clients and other parties in policy development, program design, program/service delivery, evaluation and adjustment
• Government still accountable for protecting public interest
• Other parties accountable to their clients and constituencies
CONSULTATIONS
• Government retain control but is open to advice and dialogue, and values solution reached through consensus
• Input from clients/ stakeholders re. policy development and program design
TIGHT GOVERNMENT CONTROL
• Non-consultative unilateral decision-taking re. policy development and program design
• Extensive government involvement in program delivery and operations

Source: *Optimum, The Journal of Public Sector Management*, Winter 1993, pp. 27-29.

Figure 2

Pressures and objectives of partnerships


• Diminishing resources
• Demand for better services
• Government overload
Increased complexity and interdependance of issues and players
• Changing views of government as facilitators
• Public demand for participation
Opportunities created by information technologies
GOVERNMENT
DEVELOPMENT OF PARTNERSHIPS
PURPOSES / OBJECTIVES
Service / Policy responsiveness
Increased self-efficacy among clients
Improved effectiveness of delivery
Cost-savings risk-sharing efficiency

This model shown in figure 2 is useful for describing certain government relationships, but it is poorly adapted for defining the models developed between federal institutions and community groups for the delivery of certain government services that we have inventoried in this study.

For example, the term "partnership" may lead to confusion. Of all the examples inventoried, only the National Committee for Canadian Francophonie Human Resource Development model constitutes a true "cooperative partnership" as defined in this continuum. The other agreements examined frequently go beyond simple consultation but do not constitute partnerships as defined in this model, because there is no sharing of powers or responsibilities.

We conclude that the term "delegation of service delivery" leads to confusion and poorly illustrates the new realities that are taking shape in relationships between certain federal institutions and community groups.

It is therefore necessary to develop new concepts to characterize the types of agreement that have been developed in recent years between various federal institutions and community groups. With regard the application of the *Official Languages Act*, the form taken by the provision of service is of little importance; what is important is the nature of the service provided. Is it or is it not a government service?

We propose that the term "models of cooperation" be used to designate parallel and innovative arrangements or provisions for implementing programs by which certain community organizations deliver government services to the minority official language communities.

This term is general enough to cover all the examples inventoried in this study and is precise enough to define the real relationship being developed between certain federal institutions and

community groups. It also conforms to the spirit of section 41 of the *Official Languages Act*, which intends increased cooperation between the federal government and the minority official language communities.

Because of the multiplicity of models, it is difficult to give a clear portrait of the nature of the arrangements or provisions that frame the relationship between the federal government and the community for the delivery of government services by a community group. The links that frame these models of cooperation are sometimes direct between a department and a community group and sometimes indirect, through a provincial department or other agencies.

DEFINITIONS*

Consultations

Control mode: exclusive government decision-making; little or no consultation with clients/stakeholders.

Briefing mode: listening, dialogue, limited consultation, no necessary impact on decisions.

Debate mode: more open debate, shared analysis of problems, scope to influence decision-making.

Consensus mode: joint agreement on solutions, strong potential to influence decision-making.

Coordination mode: joint decision-making with regard to implementation as well as policy.

Partnerships

Operational partnership: participation in design and delivery of programs/services.

Collaborative partnership: shared decision making with regard to policy development, in addition to program/service design and delivery.

Devolution

Transfer of responsibility for program/service design and delivery.

2. Examples Inventoried in the Course of this Study

In terms of their form, we find models of cooperation governed by various arrangements or provisions. Three principal tools serve to govern most of the models identified.

A simple *contractual agreement* sometimes governs the delivery of a single departmental service. This contract between a department and a community agency specifies the service to be provided and the costs associated with it.

A *contribution or grant agreement* may govern the delivery of a program in whole or in part. This contribution or grant agreement defines the government service to be provided and the costs associated with it. It is not a principal-agent contract as is found in the contractual agreements. The standard contribution or grant form of the departments is used, as for all other

*Source: *Optimum, The Journal of Public Sector Management*, Winter 1993, p. 29.

grants. The only difference in the examples inventoried is the fact that the community organization delivers, to the local or regional official language community, some of the services that would normally be delivered directly by the department. A number of these grant agreements specify that this model of cooperation enables the department to meet its obligations under section 41 of the Act.

Cooperation agreements are concluded between one or more federal institutions and one or more community groups and specify the principles that govern the agreement, the objectives, and the implementation mechanisms. These agreements are multi-year, and their primary purpose is to increase cooperation between federal institutions and community groups to enhance the vitality of the communities. In some cases, the community groups directly distribute government funds under the terms and conditions of departmental programs. Provincial departments are sometimes found as signatories.

The following are some examples of models of cooperation existing between community groups and federal institutions.

1. National Film Board

Twenty-eight agreements have been signed between the National Film Board of Canada and various libraries, universities, colleges and community agencies to distribute the Board's 16mm films and videocassettes.

The NFB has developed various types of service contract with these "distribution partners," who have consolidated the Board's collection and manage its routine distribution. These contracts have fixed durations and expiry or renewal dates. In some cases, the partner may purchase the Board's collection upon the expiry of the contract.

2. Industry Canada's Volnet Program

Volnet is a program designed to improve the capabilities of voluntary agencies by giving them access to informatics material, the Internet, new information technologies, and support and advice on networking.

Industry Canada has signed a contribution agreement with 30 implementation agencies, including four French-language ones (Fédération de la jeunesse canadienne-française, Fédération des francophones de la Colombie-Britannique, Assemblée communautaire fransaskoise, Société de développement de la Baie acadienne), to identify eligible voluntary agencies that wish to benefit from the services of the Volnet program and to determine their needs for Internet access.

The agencies must provide basic Volnet services and act as a central point where organizations can obtain support and improve their competence, find resources, and conclude cooperative agreements with other agencies that wish to make a contribution to Volnet.

The contract clauses clearly specify the department's expectations with respect to the services to be delivered and the conditions attached to them. The recipient must implement the project in a diligent and professional manner using qualified staff. Among other things, the contract includes the appropriate clauses concerning respect for the *Official Languages Act*.

3. Fédération culturelle canadienne-française (FCCF)

In June 1998 the FCCF signed a multipartite cooperation agreement (involving Canadian Heritage, National Arts Centre, Canada Council for the Arts and FCCF) intended to implement an action plan for the cultural and artistic development of the Francophone and Acadian communities of Canada.

Implementation of the action plan has given rise to the creation of various task forces on theatre, the visual arts, music and song and media arts, as well as another memorandum of agreement between the Canada Council for the Arts, Canadian Heritage and the Department of Foreign Affairs and International Trade concerning French Canadian publishers working in minority communities.

Clause 5.4 of the agreement states that project approval and the payment of funds to recipients shall take place in accordance with the support conditions of the programs in question.

This agreement was developed to enable the departments and agencies concerned to better meet their obligations under section 41 of the *Official Languages Act*; its main purpose is to overcome the systemic obstacles that limit access by minority French-speaking communities to the programs of the departments and agencies involved.

4. Assemblée communautaire fransaskoise (ACF)

The Assemblée communautaire fransaskoise and Saskatchewan Post Secondary Education and Skills Training signed an agreement effective from July 1, 1999, to March 31, 2001. The purpose of this agreement is the reintegration into the labour market of Saskatchewan Francophones who:

- have been without work for three years;
- have been on welfare;
- are experiencing problems in entering the labour market.

The ACF was inspired by the approach recommended by Mr. Justice Chartier in Manitoba. It has established a "single window" in 12 communities in Saskatchewan. In each office, a bilingual employee provides services to the entire community in both languages, ranging from training to job search; other services will be added in the years to come. The language of work of the office will be French. The offices are linked virtually. According to the director general of the Assemblée communautaire fransaskoise, this initiative is to some extent the result of federal devolution and the implementation of section 41 of the *Official Languages Act*.

The memorandum of understanding is a standard agreement that the province uses in its contracts with implementation agencies. To clarify the status granted to the agency, article 10 of the agreement states that the delivery agency recognizes and affirms that it does not have the authority to act as an agent of the government of Saskatchewan and will not claim to do so.

5. Employment Services Centres (Alberta)

The Franco-Albertan community has established various employment services centres in recent years. As an example of this type of cooperation, the province of Alberta has concluded an agreement with the Fort McMurray regional chapter of the Association canadienne-française de l'Alberta (ACFA) allowing it to provide English second language evaluation and training services and consultation services to Francophones who are underemployed or unemployed.

In Edmonton, the French-speaking community has developed a very innovative and interesting model. The provincial department, Alberta Human Resources and Employment, has signed an agreement with a non profit firm, Excel Resources Society, which specializes in the development of employability services. To deliver the services to French speaking clients, Excel Resources Society has created Les Entreprises EFE Ltée (www.francalta.ab.ca/cse), a non-profit incorporated firm fully owned by it. Les Entreprises EFE Ltée (Enseignement, Formation, Emploi) is headed by a five-person board of directors from the French-speaking community. Excel Resources asked ACFA to appoint the first members of the board of directors who, in their turn, appoint their successors.

Housed at la Cité Francophone, Les Entreprises EFE Ltée employs five full time and contract employees to deliver the following services to the some 3,600 French-speaking clients who must be served during the duration of the agreement:

- job placement service;
- on-the-job training program;
- skills enhancement program;
- English as a second language course;
- new beginning.

It should be noted that the agreement signed between the department and Excel Resources is for three-and-a-half years; this ensures some permanence to Entreprises EFE Ltée. One irritant pointed out is the fact that Les Entreprises EFE Ltée must submit its activity reports in English.

6. Société franco-manitobaine (SFM)

The SFM signed a service contract with Canadian Heritage and the Pan American Games Society effective from May 15, 1997, to December 31, 1999, to ensure the quality of services pursuant to the provisions in the subsidiary agreement on official languages signed by the Pan American Games Society.

All indications are that, on the whole, this event gave an equitable and equal place to both official languages. The SFM conducted a number of checks on bilingual service and signage to ensure that they were adequate.

7. Joint Provincial or Territorial Committees

Three French-speaking communities, those of Prince Edward Island, Manitoba and Alberta, have succeeded in establishing a joint provincial committee. Each committee consists of representatives of departments or agencies of the federal government, the provincial government and the minority community that are involved in economic development.

Part of the National Committee for Canadian Francophonie Human Resource Development's strategic plan is the signing of such agreements in all the other provinces by March 2001. Negotiations are currently under way. In some cases, the province seems hesitant to sign such an agreement, but would agree to have certain provincial departments with an economic mandate participate as observers in meetings under a bipartite agreement that would be signed between various federal institutions and the minority community.

The following are two examples of such a framework agreement. The clauses of the agreement signed between the federal government, the provincial government and the Acadian community of Prince Edward Island in 1997 are substantially the same.

7.1 Association canadienne-française de l'Alberta (ACFA)

This five-year tripartite agreement involves, at the federal level, the Department of Human Resources Development, the Department of Western Economic Diversification, the Department of Canadian Heritage, the Department of Industry, the Department of Agriculture and Agri-Food, the Department of Public Works and Government Services; at the provincial level, the Department of International and Intergovernmental Relations, and the Department of Learning at the community level, the Association canadienne-française de l'Alberta.

The purpose of the agreement, which has been in effect since March 17, 1999, is to develop a framework for cooperation on economic development and the development of human resources through the creation of a tripartite committee whose role is to advise on the direction of policies, programs and services of federal and provincial agencies and promote economic growth and the development of the human resources of the French-speaking community. This committee engages in liaison, coordination, information, and research and development activities.

The provincial and federal agencies who are parties to the agreement agree to contribute to the economic expansion and human resources development of the French-speaking community and to its vitality by ensuring the equitable participation of Francophones in the programs and services provided under their respective mandates.

7.2 Manitoba Association of Bilingual Municipalities

The Manitoba Association of Bilingual Municipalities signed a tripartite agreement which includes the following partners: the Government of Canada (Human Resources Development, Industry, Agricultural and Agri-Food, Western Economic Diversification, Canadian Heritage); the province of Manitoba (Agriculture and Food; Culture, Heritage and Tourism; Industry, Trade and Mines; Intergovernmental Affairs; Education and Training); the Manitoba Association of Bilingual Municipalities, and the Economic Development Council for Manitoba Bilingual Municipalities (CDEM).

Just as in Alberta, this agreement establishes a framework for ongoing cooperation to facilitate the economic and human resources development of the province's French-speaking community.

8. LABOUR MARKET DEVELOPMENT AGREEMENT (LMDA)

It is not the purpose of this study to analyze once again the labour market development agreements which the former Commissioner has already taken up in his study on the impact of government transformations. We mention the LMDAs simply to clearly demonstrate the difference between the delegation of a responsibility from one government to another level of government and the procedures for cooperation established with the communities.

HRDC has signed delegation of powers agreements with the provincial governments (except Ontario) on labour market development. For example, the Canada-Manitoba agreement concerns labour market development and delegates to the province of Manitoba the implementation, under Part II of the *Employment Insurance Act*, of arrangements that allow Manitoba to play a larger role in the design and implementation of labour market development programs and services. This is a three-year agreement; i.e., from fiscal year 1997-1998 to 1999-2000.

In Manitoba, services must be available in both official languages where there is significant demand, pursuant to sections 5.2 and 5.3 of the agreement, whereas section 5.4 provides for consultation with representatives of the French-speaking community.

Article 5.2: Manitoba will ensure that availability of assistance - under its provincial benefits and provincial measures and with respect to the functions of the National Employment Service for which it is assuming responsibility - is in either official language where there is significant demand for assistance in that language. In delivering its provincial benefits and provincial measures, Manitoba will actively offer its services in either official language in accordance with its French Language Services Policy.

Article 5.3: In determining areas of Manitoba where, for the purpose of section 5.2, there would be considered to be a "significant demand," Manitoba agrees to use, as a guideline, the criteria for determining what constitutes "significant demand" for communications with, and services from, an office of a federal institution as set out in the *Official Languages Regulations* made pursuant to Canada's *Official Languages Act*.

Article 5.4: Manitoba will consult with representatives of the Francophone community in Manitoba on the provision of French-language labour market development programs and services under this Agreement.

APPENDIX 2 : BIBLIOGRAPHY

Auditor General of Canada, Report to the House of Commons, Chapter 5, *Collaborative Arrangements: Issues for the Federal Government*, April 1999.

Auditor General of Canada, Report to the House of Commons, Chapter 23, *Involving Others in Governing: Accountability at Risk*, November 1999.

Commissioner of Official Languages, *Government Transformations: The Impact on Canada's Official Languages Program*, 1998.

Commissioner of Official Languages, *A Blueprint for Action: Implementing Part VII of the* Official Languages Act, 1998, February 1996.

Fontaine, Yvon, et al., *No Turning Back: Official Languages in the Face of Government Transformations*, January 1999.

Treasury Board Secretariat, *Framework for Alternative Program Delivery*, 1995.

Collaboration entre l'État et les communautés :

nouvelles modalités pour la prestation de services

COMMISSARIAT AUX LANGUES OFFICIELLES
CANADA
OFFICE OF THE COMMISSIONER OF OFFICIAL LANGUAGES

Nota : Dans la présente publication, les termes de genre masculin utilisés pour désigner des personnes englobent à la fois les femmes et les hommes.

© Ministre des Travaux publics et Services gouvernementaux Canada 2000
N° de cat. : SF31-46/2000
ISBN : 0-662-64972-9

Imprimé sur du papier recyclé

Printed on recycled paper

Collaboration entre l'État et les communautés :

nouvelles modalités pour la prestation de services

Table des matières

Avant-propos 3

Sommaire 5

I. Introduction 11

II. La méthodologie 13

III. Les résultats de la collecte des données 15

1. Le modèle de l'ACFO régionale de London-Sarnia 16

2. Le modèle Éducacentre (Colombie-Britannique) 17

3. Le modèle du Comité national du développement des ressources humaines de la francophonie canadienne 18

IV. Analyse juridique 21

V. Recommandation à l'intention des groupes communautaires 25

VI. Recommandations à l'intention des institutions fédérales 29

1. Surveillance des nouvelles modalités de collaboration 29

2. Évaluation globale des modalités de collaboration 31

3. Étude des besoins communautaires et planification de la mise en œuvre des modalités . . . 31

4. Mécanismes de contrôle et de responsabilisation 32

5. Respect du principe de l'égalité 32

6. Pérennité de l'offre du service 33

Conclusion 35

Annexe 1 : Les modalités de collaboration 37

1. Clarification de la terminologie 37

2. Exemples retenus 41

Annexe 2 : Bibliographie 47

AVANT-PROPOS

Le Canada n'échappe pas aux grands courants mondiaux. Comme dans beaucoup d'autres pays, les organismes publics et privés ont subi chez nous de profondes transformations. Ces transformations, il faut s'y attendre, modifient les rapports entre l'État et les citoyennes et citoyens.

Les mesures prises par le gouvernement canadien, au cours des dernières années, pour moderniser et rationaliser la prestation des services à la population ont aussi des répercussions sur les services offerts aux Canadiennes et aux Canadiens vivant en situation minoritaire.

Certaines des plus récentes modalités adoptées à cet égard ont donné lieu à de nouvelles formes de collaboration entre l'État et les communautés minoritaires de langue officielle. Or, pour que ces nouvelles façons de servir le public canadien obéissent à la *Loi sur les langues officielles* et favorisent l'épanouissement des communautés, certains principes doivent être respectés.

Notre étude de ces nouvelles modalités de collaboration entre l'État et les communautés, menée avec l'appui de Ronald Bisson et Associé.e.s, n'avait d'autre but que d'en évaluer la conformité à ces principes. Nous avons aussi obtenu le concours de nombreuses autres personnes qui ont bien voulu nous consacrer quelques heures de leur temps précieux lors des entrevues préliminaires et des suivis. Sans leur contribution, cette recherche n'aurait pu voir le jour. Nous ne pouvons nommer chacune d'entre elles, mais toutes méritent notre gratitude. Nous remercions en particulier les coordonnatrices et coordonnateurs nationaux de la Partie VII de la *Loi sur les langues officielles*, les représentants d'organismes communautaires nationaux, provinciaux et locaux ainsi que les prestateurs de services.

Nos remerciements vont aussi aux groupes qui nous ont aimablement fait parvenir copie des ententes de contribution et des contrats régissant leur projet afin que nous puissions en effectuer une analyse approfondie.

Dyane Adam

Juin 2000

SOMMAIRE

Les réductions budgétaires successives depuis le début des années 1990, les restructurations des ministères et des programmes fédéraux et les nouvelles possibilités qu'offrent les technologies de l'information et de la communication ont amené les gouvernements à élargir leur approche et à diversifier leurs modes de prestation des services publics.

En août 1994, le gouvernement fédéral a adopté un cadre de responsabilisation ministériel pour mettre en œuvre la Partie VII de la *Loi sur les langues officielles* de 1988 qui engage l'État « à favoriser l'épanouissement des minorités francophones et anglophones et [...] à promouvoir la pleine reconnaissance et l'usage du français et de l'anglais dans la société canadienne » (article 41). La mise en œuvre graduelle de la Partie VII de la *Loi* a aussi contribué à diversifier les modes de prestation des programmes fédéraux.

En janvier 1999, le Groupe de travail Fontaine sur les effets des transformations gouvernementales sur les langues officielles déposait son rapport, *Maintenir le cap : la dualité linguistique au défi des transformations gouvernementales*. Il recommandait : « Que le gouvernement explore, par le truchement de projets pilotes, la possibilité d'établir des partenariats avec les communautés de langue officielle en situation minoritaire en vue de la prestation par ces dernières de certains services. »

Afin de prévenir toute difficulté dans la création de nouveaux mécanismes et en prévision de leurs retombées éventuelles sur l'application de la *Loi* et le respect des dispositions linguistiques de la *Charte canadienne des droits et libertés*, le Commissariat aux langues officielles a entrepris la présente étude. Elle comporte deux objectifs :

- inventorier des exemples de nouvelles modalités de collaboration entre l'État et les communautés de langue officielle pour la prestation de services par des groupes de la communauté;
- déterminer les conditions qui doivent être remplies pour assurer le respect de la *Loi sur les langues officielles* et les intentions du législateur.

De multiples entrevues téléphoniques auprès de représentants des institutions fédérales et des communautés ont permis de répertorier une centaine d'exemples de nouvelles modalités de collaboration par lesquelles un groupe de la communauté minoritaire assure la prestation d'un service gouvernemental.

Certains mécanismes de collaboration ont été élaborés en raison de la volonté des institutions fédérales de mieux adapter les services à la clientèle cible et d'éliminer les doubles emplois. D'autres l'ont été afin d'appuyer l'épanouissement des communautés en vertu de l'article 41 de la *Loi*. Les nouvelles modalités de collaboration sont plus répandues dans l'Ouest canadien et elles commencent à s'établir dans le sud de l'Ontario. Elles sont rares dans la région de l'Atlantique et au Québec. Les services visés par ces modalités touchent surtout le domaine du développement économique et de l'employabilité.

Trois cas types ont été analysés en détail : le modèle de l'Association canadienne-française de l'Ontario (ACFO) dans la région de London-Sarnia, organisme communautaire qui offre des

services locaux d'employabilité et de formation; le modèle Éducacentre en Colombie-Britannique, qui fournit des services semblables à l'échelle provinciale; et le modèle du Comité national de développement des ressources humaines de la francophonie canadienne dont les services sont d'envergure nationale; ce dernier travaille de près avec les Regroupements de développement économique et d'employabilité (RDEE) dans les provinces.

Les modalités de collaboration que nous avons recensées soulèvent deux questions fondamentales sur le plan juridique :

1. Les organismes des communautés minoritaires de langue officielle qui offrent des programmes gouvernementaux constituent-ils des « bureaux » au sens où l'entendent l'article 20 de la *Charte canadienne des droits et libertés* et l'article 22 de la *Loi sur les langues officielles* ?

2. Ces organismes sont-ils des « tiers » agissant pour le compte du gouvernement du Canada comme l'énonce l'article 25 de la *Loi sur les langues officielles* ?

Dans l'arrêt Beaulac, la Cour suprême du Canada stipule, au paragraphe 22 : « En ce qui concerne les droits existants, l'égalité doit recevoir son sens véritable. Notre Cour a reconnu que l'égalité réelle est la norme applicable en droit canadien » et ajoute, au paragraphe 25 : « [...] les droits linguistiques doivent dans tous les cas être interprétés en fonction de leur objet, de façon compatible avec le maintien et l'épanouissement des collectivités de langue officielle au Canada » .

Cette notion du sens véritable de l'égalité nous a amenés à nous poser deux autres questions essentielles :

1. Pourquoi avoir structuré l'offre de services comme elle l'a été dans les modalités de collaboration répertoriées ?

2. Les modalités de collaboration étudiées respectent-elles le principe de l'égalité réelle des communautés linguistiques ?

En prenant comme seuls exemples les points de service locaux d'Éducacentre, de l'ACFO régionale ou d'un RDEE, il est difficile de conclure qu'ils constituent des « bureaux » tel qu'énoncé dans la Partie IV de la *Loi sur les langues officielles*, soit par leur nature ou en fonction de leurs activités.

Notre recherche a mis en lumière une importante répercussion de la transformation gouvernementale : pour définir les mots « bureau » ou « tiers », on ne peut considérer isolément le point de service qui, en fin de compte, établit une relation avec le public. Pour bien comprendre les incidences juridiques possibles, il faut considérer le contexte global dans lequel les services sont offerts; il faut donc voir le point de service ultime comme faisant partie d'un tout conçu pour fournir plus efficacement un service à une population donnée.

Le point de départ est le ministère ou l'organisme fédéral; le point d'arrivée est le public desservi. Entre les deux se trouvent un ensemble de dispositions juridiques, d'arrangements administratifs et de processus opérationnels ayant pour but la prestation des services

gouvernementaux. À notre sens, le « bureau » se rapporte moins à la relation établie en définitive avec le public qu'à cet ensemble de dispositions, d'arrangements et de processus interdépendants.

Un service du gouvernement fédéral, qu'il soit fourni par une province, une municipalité, un organisme communautaire ou par d'autres « personnes ou institutions » demeure toujours une action gouvernementale, sujette à la *Loi sur les langues officielles*. Aussi estimons-nous raisonnable, pour trouver réponse à nos questions, de considérer l'ensemble des arrangements et des dispositions relatifs à la prestation de services adoptés par les institutions fédérales.

Les modalités de collaboration que nous avons étudiées assurent, selon nous, l'égalité réelle dans l'offre de service; ce sont des arrangements et des dispositions qui permettent de fournir à une minorité linguistique un service à toutes fins pratiques égal à celui offert à la majorité : égalité du français et de l'anglais; accès égal au service; et qualité du service équivalente dans l'une et l'autre langue.

Nous nous sommes penchés également sur la question suivante : dans quelles circonstances est-il souhaitable d'établir des modalités de collaboration permettant à un groupe de la communauté minoritaire de langue officielle d'assurer la prestation d'un service gouvernemental ?

D'abord, lorsque les modalités sont régies par des ententes de partenariat bipartites ou multipartites. Il faut aussi que le mandat principal (sinon le seul) de l'organisme communautaire soit de fournir le service en question. C'est le cas du Comité national de développement des ressources humaines de la francophonie canadienne, à l'échelle nationale, et d'Éducacentre, à l'échelon provincial. Parfois, l'organisme est créé expressément pour fournir le service.

S'il n'existe aucune entente de partenariat ni modalité appropriée ou si aucun groupe n'a été créé à seule fin d'offrir le service, la prestation par un groupe communautaire d'un service gouvernemental, parmi d'autres tâches, doit être considéré uniquement comme une solution de rechange temporaire, après que le ministère a épuisé tous les autres moyens d'offrir le service directement en vue de respecter ses engagements linguistiques. C'est le cas de l'ACFO régionale de London-Sarnia.

Les recommandations suivantes visent à appuyer les efforts des groupes communautaires et des institutions fédérales dans l'élaboration des modalités de collaboration pour la prestation d'un service ou l'exécution d'un programme.

RECOMMANDATION À L'INTENTION DES GROUPES COMMUNAUTAIRES

Tout groupe communautaire voulant établir une modalité de collaboration avec une institution fédérale pour la prestation d'un service gouvernemental doit :

- obtenir l'appui de la communauté en veillant à ce que ses démarches soient compatibles avec celles des autres groupes communautaires;
- effectuer une étude des besoins communautaires et planifier la mise en œuvre des modalités;

- créer un organisme autonome, de préférence, qui assurera la prestation du service;
- veiller à ce que cette nouvelle modalité de collaboration contribue, par la qualité du service offert, à la progression vers l'égalité de statut et d'usage du français et de l'anglais dans les communautés minoritaires et majoritaires.

RECOMMANDATIONS À L'INTENTION DES INSTITUTIONS FÉDÉRALES

Recommandation 1 : Surveillance des nouvelles modalités de collaboration

Que le Comité des sous-ministres responsable pour les langues officielles confie au Secrétariat du Conseil du Trésor et au ministère du Patrimoine canadien la responsabilité de mettre sur pied, dans un délai de six mois, un système central de collecte de données permettant de suivre l'évolution des modalités de collaboration établies entre les institutions fédérales et les groupes communautaires pour la prestation de services (ou l'exécution de programmes) gouvernementaux aux communautés minoritaires de langue officielle.

Que le Comité des sous-ministres responsable pour les langues officielles confie au Secrétariat du Conseil du Trésor et au ministère du Patrimoine canadien la responsabilité d'élaborer un cadre de gestion des modalités de collaboration entre l'État et des groupes communautaires pour la prestation de services afin d'assurer le respect de la *Loi sur les langues officielles* et les intentions du législateur. Ce cadre devrait être opérationnel avant le 31 mars 2001.

Recommandation 2 : Évaluation globale des modalités de collaboration

Que le Conseil du Trésor prévoie, en 2002-2003, une évaluation globale des résultats des nouvelles modalités de collaboration établies entre les institutions fédérales et les groupes communautaires pour la prestation de services (ou l'exécution de programmes) gouvernementaux aux communautés minoritaires de langue officielle.

Recommandation 3 : Étude des besoins communautaires et planification de la mise en œuvre des modalités

Que les institutions fédérales en cause dégagent les ressources financières voulues pour la réalisation d'une étude des besoins communautaires et la planification de la mise en œuvre de nouvelles modalités de collaboration avec un organisme communautaire en vue de la prestation d'un service gouvernemental à une communauté minoritaire de langue officielle.

Recommandation 4 : Mécanismes de contrôle et de responsabilisation

Que les institutions fédérales en cause s'assurent, dans tous les cas, de la mise en place des mécanismes appropriés de contrôle et de responsabilisation lors de la planification et de la mise en œuvre d'une nouvelle modalité de collaboration avec un organisme d'une communauté minoritaire de langue officielle pour la prestation d'un service gouvernemental. Ces mécanismes doivent notamment garantir le respect de la *Charte canadienne des droits et libertés*, de la *Loi sur les langues officielles* et du *Règlement sur les langues officielles*.

Recommandation 5 : Respect du principe de l'égalité

Que les institutions fédérales en cause veillent à ce que les groupes communautaires chargés de fournir un service gouvernemental respectent pleinement le principe de l'égalité, qui est au cœur des droits linguistiques des Canadiennes et des Canadiens, ainsi que les normes de qualité en vigueur.

Que les institutions fédérales en cause s'assurent que les groupes communautaires qui fournissent un service gouvernemental possèdent toutes les compétences professionnelles et linguistiques requises.

Que les institutions fédérales en cause effectuent périodiquement une évaluation formelle de la qualité et de l'égalité des services offerts par le groupe communautaire.

Recommandation 6 : Pérennité de l'offre de services

Les institutions fédérales en cause doivent veiller à ce que toute modalité de collaboration par laquelle un groupe communautaire assure, directement ou par sous-traitance, la prestation d'un service gouvernemental fasse l'objet d'une planification pluriannuelle et soit régie par un cadre cohérent et une stratégie ministérielle réfléchie favorisant l'épanouissement des communautés visées. Elles doivent aussi prévoir une période de transition raisonnable dans le cas du non-renouvellement d'une modalité de collaboration. Dans ce cas, l'institution fédérale doit également établir des mécanismes appropriés de réintégration du service qui favorisent la progression vers l'égalité de statut et d'usage du français et de l'anglais.

Les principes suivants doivent, selon nous, guider l'établissement de ces modalités de collaboration, étant donné la responsabilité du gouvernement du Canada d'assurer l'égalité du français et de l'anglais conformément à la *Loi constitutionnelle de 1982* :

- toute modalité de collaboration doit, au minimum, préserver les droits acquis, y compris la facilité et l'exercice des recours, et garantir au public visé les services auxquels il a droit en vertu de la *Charte canadienne des droits et libertés*, de la *Loi sur les langues officielles* et du *Règlement;*
- toute modalité de collaboration doit définir et mettre en place les mécanismes qui permettront de fournir aux communautés minoritaires des services réellement égaux à ceux offerts à la majorité de langue officielle;
- toute modalité de collaboration doit prévoir des mécanismes appropriés de contrôle et d'évaluation;
- toute modalité de collaboration doit être pluriannuelle et assurer la stabilité du service fourni à la communauté;
- toute modalité de collaboration doit prévoir des mesures concrètes de transition qui respectent pleinement le principe de l'égalité, advenant la réintégration des services au sein des institutions fédérales en cause.

I. Introduction

Le Groupe de travail sur les effets des transformations gouvernementales sur les langues officielles, mis sur pied par le président du Conseil du Trésor, déposait son rapport en janvier 1999. Il a étudié les transformations importantes de l'ensemble de l'appareil gouvernemental fédéral en vue de moderniser et de rationaliser la prestation de services à la population.

Le Groupe de travail recommandait la formation de partenariats avec les communautés : « Que le gouvernement explore, par le truchement de projets pilotes, la possibilité d'établir des partenariats avec les communautés de langue officielle en situation minoritaire en vue de la prestation par ces dernières de certains services. » (Recommandation 7)

Il soulignait aussi l'importance de se montrer circonspect, toutefois, dans le recours à une telle approche qui suppose, parallèlement, la création d'un mécanisme d'exécution des programmes novateur qui n'a pas encore fait ses preuves.

Afin de prévenir toute difficulté dans la création de nouveaux mécanismes et en prévision de leurs retombées éventuelles sur l'application de la *Loi* et le respect des dispositions linguistiques de la *Charte canadienne des droits et libertés*, le Commissariat aux langues officielles a entrepris la présente étude. Elle comporte deux objectifs :

- inventorier des exemples de nouvelles modalités de collaboration entre l'État et les communautés de langue officielle pour la prestation de services par des groupes communautaires;
- déterminer les conditions qui doivent être remplies pour assurer le respect de la *Loi sur les langues officielles* et les intentions du législateur.

Le présent rapport expose d'abord les résultats de la collecte de données et de l'analyse de trois cas types, soit le modèle de l'ACFO régionale de London-Sarnia, le modèle Éducacentre en Colombie-Britannique et le modèle du Comité national de développement des ressources humaines de la francophonie canadienne. Une analyse juridique présente certaines perspectives législatives concernant ces modalités de collaboration. Tous les cas répertoriés sont décrits à l'annexe 1. On y trouve également la clarification de la terminologie employée dans le cadre de cette recherche.

Des recommandations, fondées sur les résultats de la recherche, ont été formulées à l'intention des groupes communautaires et des institutions fédérales. La conclusion résume les principes devant guider la mise en œuvre des modalités de collaboration pour la prestation d'un service gouvernemental par un groupe de la communauté.

II. La méthodologie

Pour réaliser la collecte des données, nous avons communiqué avec le gestionnaire responsable de la Partie VII de la *Loi sur les langues officielles* dans chacune des institutions fédérales intéressées afin de connaître l'étendue des nouvelles modalités de collaboration. Nous avons également tenu des entrevues avec divers représentants du gouvernement, notamment ceux du Conseil du Trésor et des bureaux régionaux du Commissariat aux langues officielles, afin de répertorier le maximum de nouvelles modalités de collaboration et en savoir plus sur les orientations futures dans ce domaine.

Nous avons communiqué aussi avec des organisations communautaires de divers secteurs dans chacune des provinces pour compléter l'inventaire et connaître leurs points de vue sur cette nouvelle tendance dans l'offre de services gouvernementaux.

Deux spécialistes juridiques ont complété de leur avis éclairé notre analyse de l'ensemble de la situation et nos conclusions.

III. Les résultats de la collecte des données

Dans son rapport *Un tracé pour agir : La mise en œuvre de la Partie VII de la* Loi sur les langues officielles *de 1988*, publié en février 1996, le Commissaire aux langues officielles fait la recommandation suivante :

> Le ministère du Développement des ressources humaines et le ministère du Patrimoine canadien, en collaboration avec le Conseil des ministres de l'Éducation du Canada et avec les communautés minoritaires de langue officielle, devraient entreprendre une étude consultative pour définir, à l'échelle nationale, les besoins des communautés minoritaires en enseignement post-secondaire, en formation professionnelle et en développement des ressources humaines. Cette étude devrait avoir pour but d'élaborer une stratégie canadienne de coopération entre le gouvernement fédéral et le gouvernement des provinces et territoires en vue de remédier aux désavantages historiques qu'ont subis les communautés minoritaires dans les domaines de la formation professionnelle, du développement des ressources humaines et de l'enseignement post-secondaire. De plus, cette stratégie devrait inclure la délégation oblique. (p. 62)

L'approche que préconise le Commissaire dans les domaines de la formation professionnelle, du développement des ressources humaines et de l'enseignement post-secondaire part du principe que les organismes d'une communauté donnée sont parfois mieux placés que les institutions de l'ensemble de la société ou que l'État lui-même pour assurer à cette communauté la prestation de certains services gouvernementaux. Dans le cas d'une communauté minoritaire de langue officielle, cette approche peut aussi contribuer à renforcer l'organisme et, partant, sa vitalité et sa viabilité, objectif statutaire du gouvernement du Canada consacré dans la Partie VII de la *Loi*.

Dans le *Cadre d'examen des différents modes d'exécution des programmes*, le Secrétariat du Conseil du Trésor affirme : « Le gouvernement fédéral n'est pas toujours le meilleur fournisseur de services, notamment lorsqu'il fait double emploi [avec les] instances provinciales ou lorsque les entreprises privées, les organismes bénévoles ou les groupes communautaires peuvent [...] assurer [ces services] avec plus d'efficacité et d'efficience[1]. »

Le même document propose comme stratégie de former des partenariats avec d'autres secteurs. « Le gouvernement conclura des ententes de collaboration et de partenariat entre les ministères et avec d'autres gouvernements ou secteurs de l'économie afin [...] de profiter des forces et des compétences d'autres secteurs et d'offrir aux clients des programmes et des services adaptés à leurs besoins, innovateurs et à des coûts abordables[2] ».

Nous avons donc répertorié les nouvelles modalités de collaboration établies, dans cet esprit, depuis 1995 entre divers organismes, institutions ou ministères fédéraux et des organismes communautaires pour la prestation d'un service gouvernemental à une communauté de langue officielle.

---

[1] Secrétariat du Conseil du Trésor, *Cadre d'examen des différents modes d'exécution des programmes*, 1995, p. 7.

[2] *Ibid.*, p. 14.

Nous avons dénombré une centaine de modalités au total. Elles ont été conclues principalement par quelques institutions fédérales et, outre le domaine culturel, elles se rapportent presque exclusivement à l'expansion économique ou au développement du marché de travail.

Nous avons retenu trois cas types pour en faire une analyse plus approfondie. Ces cas représentent trois nouveaux modèles de collaboration qui ont émergé depuis cinq ans et ils soulèvent deux questions juridiques fondamentales.

Invoquent-ils l'article 25 de la *Loi sur les langues officielles* ?

> Article 25 : Il incombe aux institutions fédérales de veiller à ce que, tant au Canada qu'à l'étranger, les services offerts au public par des tiers pour leur compte le soient, et à ce qu'il puisse communiquer avec ceux-ci, dans l'une ou l'autre des langues officielles dans le cas où, offrant elles-mêmes les services, elles seraient tenues, au titre de la présente partie, à une telle obligation.

Respectent-ils l'article 20 de la *Charte* relativement à l'emploi des langues officielles ?

> Article 2 (1) : Le public a, au Canada, droit à l'emploi du français ou de l'anglais pour communiquer avec le siège ou l'administration centrale des institutions du Parlement ou du gouvernement du Canada ou pour en recevoir les services; il a le même droit à l'égard de tout autre bureau de ces institutions là où, selon le cas :
>
> a) l'emploi du français ou de l'anglais fait l'objet d'une demande importante;
>
> b) l'emploi du français ou de l'anglais se justifie par la vocation du bureau.

1. Le modèle de l'ACFO régionale de London-Sarnia

Un nombre important de francophones de cette région se plaignaient du manque de services en français offerts par le ministère du Développement des ressources humaines (DRHC). En 1995, à la suite d'une étude socio-économique, l'ACFO régionale a établi un profil de la communauté qui a mis en lumière deux besoins quant à DRHC. Le premier concernait la traduction des documents annonçant les emplois locaux et le second se rapportait à la dimension francophone du service de télé-messagerie offert par le ministère.

L'ACFO régionale a présenté au ministère une proposition en vue d'assurer la prestation de ces services en français. DRHC y a donné suite et subventionné le projet comme s'il s'agissait de création d'emplois au lieu de puiser dans ses fonds d'exploitation comme l'avait demandé l'ACFO. La subvention a donc été accordée pour deux projets distincts qui doivent être négociés et renouvelés chaque année.

Le premier projet, qui fournit en français l'information concernant la disponibilité d'emplois dans la région, a nécessité l'embauche de deux traductrices et de quatre autres personnes pour offrir aussi les services de télé-messagerie dans les deux langues officielles et assurer la traduction de dépliants et d'autres documents.

Un second projet a été lancé afin de créer un service de counselling en français en matière d'emploi et un centre de ressources bilingues dans le Centre scolaire communautaire de London. À l'origine, ce second projet devait être offert en partenariat avec le Collège des

Grands Lacs. Aujourd'hui, l'ACFO régionale assure ce service qui comprend des ateliers de formation organisés par DRHC (droits et obligations, programmes du ministère, exploration de carrières, etc.) et un appui continu aux clients à la recherche d'un emploi. Le Collège des Grands Lacs partage des locaux dans le Centre scolaire et communautaire de London et offre un programme intitulé Connexion Emploi. Ce programme provincial offre aussi des services d'orientation en employabilité, mais à une clientèle différente.

L'ACFO régionale de London-Sarnia présente un premier type de modalité de collaboration établi entre un ministère et une communauté minoritaire de langue officielle. Dans ce cas, les annexes au contrat stipulent que l'objectif du projet est de fournir des services bilingues comme le stipule la *Loi sur les langues officielles* et d'améliorer la prestation de services en employabilité à la communauté francophone dans la région de London. Les exigences et les compétences du personnel qui sera embauché sont clairement définies et le Centre bilingue doit offrir des services comparables à ceux offerts à la communauté anglophone.

Lorsqu'un francophone s'adresse au bureau de DRHC et veut obtenir un service en français, il est dirigé vers l'ACFO régionale. Depuis son existence, ce centre n'a reçu que des clients francophones. Cet exemple montre les nombreux aspects que doit considérer un ministère avant d'octroyer une subvention sous forme de projet ou de contrat de services, ou encore d'établir un partenariat ou un autre mécanisme de collaboration avec un organisme communautaire pour offrir ses services à la communauté minoritaire de langue officielle. D'autres cas de ce genre ont été observés notamment à Kingston, à Hamilton et à Labrador City.

2. Le modèle Éducacentre (Colombie-Britannique)

Éducacentre (www.educacentre.com) a pour mission d'offrir un service d'éducation et de formation des adultes en français en Colombie-Britannique afin de permettre aux gens de s'épanouir et de contribuer ainsi au mieux-être de la collectivité. Pour remplir cette mission, Éducacentre offre un éventail de programmes de formation à l'emploi, d'alphabétisation et de francisation, d'apprentissage de l'anglais langue seconde ainsi que des cours d'informatique et de télé-apprentissage.

Éducacentre fait appel à divers bailleurs de fonds et signe des ententes de contribution ou de subvention (40 en 1999) tant avec des ministères provinciaux que fédéraux pour offrir sa programmation. Comptant un campus à Vancouver, un autre à Victoria et divers services en région, l'organisme a eu 916 clients en 1998-1999 et prévoit une participation de 1 500 personnes entre le 1er septembre 1999 et le 31 août 2000.

Nous avons visité Éducacentre car il est en quelque sorte devenu un modèle de prestation de services en employabilité; selon la directrice générale, ce modèle va probablement se multiplier dans les années à venir lorsque d'autres institutions fédérales adopteront de nouveaux mécanismes de collaboration avec les groupes communautaires.

Éducacentre impressionne par la qualité des services offerts (l'évaluation des clients le confirme), par l'excellence des documents d'information et de formation fournis et par la disponibilité des outils d'apprentissage, en particulier dans le domaine de l'informatique.

Selon la directrice générale, Éducacentre a pu prendre une telle ampleur grâce à l'article 41 de la *Loi sur les langues officielles*. Elle a établi d'excellentes relations de travail avec les responsables régionaux de DRHC et l'administration des projets se fait avec toute la rigueur voulue.

Ces accords de contribution permettent au ministère d'atteindre deux de ses objectifs : l'employabilité, qui est sa vocation première, et l'appui à l'épanouissement de la communauté minoritaire de langue officielle.

Les ententes comportent des conditions supplémentaires portant sur l'étroitesse des liens qui doivent exister entre DRHC et Éducacentre pour assurer la qualité du service. Voici quelques exemples pertinents :

- L'agent de projets de DRHC s'engage à assurer la liaison entre Éducacentre et le bureau du ministère. Éducacentre et DRHC continueront, comme d'habitude, d'offrir le meilleur service possible aux francophones de la région.
- L'agent de projets aura accès à toute la documentation relative à la comptabilité pour ce projet.
- Le coordonnateur informera l'agent de projets de l'embauche d'un nouvel employé et de tout problème directement lié au projet.
- Une évaluation du projet pilote « Gestion de cas » sera menée par un organisme extérieur au cours du septième mois suivant le début du projet.

Ce dernier article est fort important puisqu'il permet d'évaluer les résultats quantitatifs et qualitatifs du service offert. Ainsi, il sera déterminé si les services offerts par Éducacentre sont équivalents à ceux fournis par DRHC et si le principe de l'égalité de traitement du français et de l'anglais est préservé.

Le seul défaut tient à une clause du contrat conclu avec le ministère de l'Éducation de la province, lequel exige que tout rapport d'Éducacentre lui soit remis en anglais; cet état de fait surprend d'autant plus que l'annexe A du contrat stipule clairement que le gouvernement provincial administre ces fonds au nom de DRHC.

Le modèle Éducacentre est un nouveau mécanisme de collaboration établi entre la communauté et un ministère pour fournir un service à une communauté linguistique minoritaire. Certains services sont offerts en fonction d'une entente directe entre DRHC et Éducacentre; d'autres font l'objet d'une entente entre le ministère de l'Éducation de la province et Éducacentre.

3. Le modèle du Comité national du développement des ressources humaines de la francophonie canadienne

Le Comité national de développement des ressources humaines de la francophonie canadienne (www.francophonie.gc.ca) est composé d'un nombre égal de représentants des communautés francophones en situation minoritaire et d'organismes fédéraux.

Les organismes gouvernementaux représentés sont les suivants : Développement des ressources humaines Canada, l'Agence de promotion économique du Canada Atlantique,

Agriculture et Agro-alimentaire Canada, la Banque de développement du Canada, Diversification de l'économie de l'Ouest Canada, Industrie Canada, Patrimoine canadien, le Conseil du Trésor, Travaux publics et Services gouvernementaux Canada.

Les organismes communautaires comprennent trois représentants d'une communauté francophone en situation minoritaire de chaque région du pays (l'Est, le Centre [Ontario] et l'Ouest), soit neuf personnes au total.

Créé en mars 1998, le Comité national a pour principal mandat de fournir des avis afin d'orienter les politiques, les programmes et les services des organismes fédéraux parties à l'entente pour que ces derniers favorisent le développement et l'épanouissement des communautés francophones en situation minoritaire du Canada.

Un comité équivalent existe pour desservir la population anglophone du Québec; il s'agit du Comité national de développement des ressources humaines pour la communauté minoritaire anglophone.

Un fonds d'appui de 21 000 000 $ a été créé en juin 1999 pour les deux comités nationaux; du côté francophone, ce fonds appuiera, au cours des trois prochaines années, des initiatives dans quatre secteurs : le tourisme, le développement rural, l'économie du savoir et l'intégration de la jeunesse dans le secteur économique.

Adoptées en novembre 1999, les priorités stratégiques du Comité national francophone découlent du mandat, des missions complémentaires et de la vision des représentants des organismes communautaires et des organismes fédéraux.

En plus de gérer l'entente nationale, le Comité vise quatre objectifs prioritaires :

- établir un cadre national de développement économique et d'employabilité;
- favoriser la ratification des protocoles d'ententes entre, d'une part, les organismes gouvernementaux intéressés à l'expansion économique et au développement des ressources humaines et, d'autre part, les Regroupements de développement économique et d'employabilité (RDEE) dans les provinces;
- participer à l'élaboration des stratégies qui inscrivent les communautés francophones et acadienne dans les grandes tendances économiques et d'employabilité nationales et internationales;
- promouvoir les orientations stratégiques du Comité national de développement des ressources humaines de la francophonie canadienne.

Les représentants des organismes communautaires membres du Comité national francophone sont proposés par les RDEE. Ceux-ci, qui existent dans toutes les provinces, ont notamment pour mandat d'aider le Comité national à mettre en œuvre sa planification stratégique.

Mis sur pied par les communautés, un RDEE peut regrouper notamment des représentants du milieu des affaires, des systèmes coopératifs, des organismes communautaires et des municipalités. Le RDEE évalue les besoins en matière de développement économique et des ressources humaines; coordonne les initiatives fédérales, provinciales et locales; favorise

l'esprit d'entreprise et le développement du marché de travail; et assure une communication constante entre le Comité national et la communauté.

Dans certains cas, les RDEE s'inspirent des Sociétés d'aide au développement des collectivités. Les SADC sont des organismes locaux de développement économique intégrés qui bénéficient d'un financement du Programme de développement des collectivités d'Industrie Canada, en vue d'assurer la prestation de services de planification stratégique, de conseils aux petites entreprises, et de prêts aux collectivités rurales et éloignées qu'ils desservent.

Par exemple, le Conseil de développement économique des municipalités bilingues du Manitoba (CDEM) se décrit comme une SADC+ parce qu'il couvre l'ensemble la province, mais sert surtout les francophones.

Dans l'Ouest canadien, les quatre RDEE administrent, dans chacune des provinces, une caisse de prêts à l'intention des gens d'affaires francophones. Ces caisses, créées par Diversification de l'économie de l'Ouest Canada, n'excèdent pas 500 000 $ par province et misent surtout sur les micro-prêts aux entreprises admissibles.

Toutefois, la Chambre économique de l'Ontario et le Conseil économique du Nouveau-Brunswick ne sont pas équivalents à une SADC.

L'Ontario a créé un consortium de 15 organismes économiques et d'employabilité. Ce consortium est le RDEE pour l'ensemble de la collectivité francophone de l'Ontario, mais contrairement aux RDEE de l'Ouest, il n'est pas l'équivalent d'une SADC car il n'a pas accès au financement de base, ni à la caisse des micro-prêts. Les responsables francophones en Ontario ont demandé la création d'une SADC francophone dont les modalités seraient à déterminer pour les diverses régions de la province. Avant de répondre à cette requête, Industrie Canada a commandé une étude sur les services en français offerts par les SADC en Ontario; les résultats n'étaient pas encore connus au moment de la rédaction de ce rapport (février 2000).

Le Conseil économique du Nouveau-Brunswick vient de créer un RDEE pour l'ensemble de la province; ce RDEE ne cherchera pas à devenir l'équivalent d'une SADC provinciale car il existe déjà plusieurs SADC régionales qui offrent divers services aux entreprises acadiennes.

IV. Analyse juridique

Les cas que nous avons retenus montrent clairement que la prestation des services du gouvernement fédéral au public canadien se transforme tant sur le plan quantitatif que qualitatif. Certains mécanismes de collaboration ont été élaborés en raison de la volonté des ministères fédéraux de mieux adapter les services à la clientèle cible et d'éliminer les doubles emplois en confiant la prestation des services à des instances locales. D'autres l'ont été afin d'appuyer l'épanouissement des communautés en vertu de l'article 41 de la *Loi sur les langues officielles*.

La seule délégation de responsabilités en matière de prestation de services gouvernementaux par des groupes de la communauté, ou la mise en œuvre exclusive de l'article 41 de la *Loi*, aurait sans doute donné des résultats fort différents.

Notre recherche nous a permis de constater que, dans le cas des communautés minoritaires de langue officielle, les nouvelles modalités de collaboration sont plus répandues dans l'Ouest canadien et qu'elles commencent à s'établir dans le sud de l'Ontario. Elles sont rares dans la région de l'Atlantique et au Québec.

Cette situation s'explique par le fait que les institutions fédérales peuvent plus facilement servir directement les communautés minoritaires dans les régions où elles sont plus nombreuses. Dans les autres régions, il leur est plus facile d'établir des modalités de collaboration avec les groupes communautaires qui peuvent, à leur tour, assurer la prestation de services directement à la population ciblée.

En Atlantique, les institutions fédérales semblent miser plutôt sur une stratégie d'offre de service directe.

Au Québec, certaines institutions fédérales optent pour une consultation accrue des communautés minoritaires intéressées et sur l'augmentation de la participation communautaire aux structures établies, telles les SADC.

L'exemple de Développement économique du Canada pour les régions du Québec est particulièrement éloquent à cet égard. Cette institution se distingue par ses efforts pour satisfaire ses partenaires des communautés de langue officielle; elle a adopté récemment une déclaration de principe visant à assurer le respect de l'article 41 de la *Loi sur les langues officielles*.

Comme nous l'avons souligné plus haut, les modalités de collaboration que nous avons recensées soulèvent deux questions fondamentales sur le plan juridique :

1. Les organismes des communautés minoritaires de langue officielle qui offrent des programmes gouvernementaux constituent-ils des « bureaux » au sens où l'entendent l'article 20 de la *Charte canadienne des droits et libertés* et l'article 22 de la *Loi sur les langues officielles* ?
2. Ces organismes sont-ils des « tiers » agissant pour le compte du gouvernement du Canada comme l'énonce l'article 25 de la *Loi sur les langues officielles* ?

La jurisprudence n'est pas claire en ce qui concerne les critères permettant de déterminer si un organisme constitue un bureau du gouvernement, mais on peut se rapporter à certaines décisions judiciaires antérieures pour l'interprétation à donner aux droits linguistiques.

Dans l'arrêt Beaulac, la Cour suprême du Canada stipule, au paragraphe 22 : « En ce qui concerne les droits existants, l'égalité doit recevoir son sens véritable. Notre Cour a reconnu que l'égalité réelle est la norme applicable en droit canadien » et ajoute, au paragraphe 25 : « [...] les droits linguistiques doivent dans tous les cas être interprétés en fonction de leur objet, de façon compatible avec le maintien et l'épanouissement des collectivités de langue officielle au Canada » .

Cette notion du sens véritable de l'égalité amène deux autres questions essentielles :

1. Pourquoi avoir structuré l'offre de services comme elle l'a été dans les modalités de collaboration répertoriées ?
2. Les modalités de collaboration étudiées respectent-elles le principe de l'égalité réelle des communautés linguistiques ?

En prenant comme seuls exemples les points de service locaux d'Éducacentre, de l'ACFO régionale ou du CDEM au Manitoba, il est difficile de conclure qu'ils constituent des « bureaux » tel qu'énoncé dans la Partie IV de la *Loi sur les langues officielles*, soit par leur nature ou en fonction de leurs activités. Ce serait une erreur sur le plan juridique de concevoir un « bureau » au strict sens des relations qu'il permet à un organisme fédéral d'entretenir avec le public.

Notre recherche a mis en lumière une importante répercussion de la transformation gouvernementale : pour définir les mots « bureau » ou « tiers », on ne peut considérer isolément le point de service qui, en fin de compte, établit une relation avec le public. Pour bien comprendre les incidences juridiques possibles, il faut considérer le contexte global dans lequel les services sont offerts; il faut donc voir le point de service ultime comme faisant partie d'un tout conçu pour fournir plus efficacement un service à une population donnée.

Le point de départ est le ministère ou l'organisme fédéral; le point d'arrivée est le public desservi. Entre les deux se trouvent un ensemble de dispositions juridiques, d'arrangements administratifs et de processus opérationnels ayant pour but la prestation des services gouvernementaux. À notre sens, le « bureau » se rapporte moins à la relation établie en définitive avec le public qu'à cet ensemble de dispositions, d'arrangements et de processus interdépendants.

Un service du gouvernement fédéral, qu'il soit fourni par une province, une municipalité, un organisme communautaire ou par d'autres « personnes ou institutions » demeure toujours une action gouvernementale, sujette à la *Loi sur les langues officielles*. Aussi estimons-nous raisonnable, pour trouver réponse à nos questions, de considérer l'ensemble des arrangements et des dispositions relatifs à la prestation de services adoptés par les institutions fédérales.

Notre analyse repose sur ces principes.

Il existe 88 SADC dans les quatre provinces de l'Ouest, chacune couvrant un territoire géographique déterminé.

Afin d'assurer le respect de la *Loi sur les langues officielles*, une institution fédérale peut se poser la question suivante : vaut-il mieux tenter d'offrir des services bilingues dans un certain nombre de ces SADC dans des régions où les communautés minoritaires sont peu nombreuses ou est-il préférable de créer l'équivalent francophone à l'échelle de la province pour y desservir l'ensemble de la population minoritaire ?

Si, par exemple, les SADC offraient exclusivement des services en anglais dans l'Ouest canadien, il serait possible de contester cet arrangement en vertu de l'article 20 de la *Charte* en démontrant qu'il nie le droit de la minorité francophone à une « égalité réelle » puisque les SADC sont là pour fournir un service fédéral à une population donnée, même si ce sont des organismes sans but lucratif. Ainsi, techniquement, une SADC pourrait être considérée comme un « bureau » du gouvernement fédéral.

Nous croyons que les arrangements particuliers conclus par Diversification de l'économie de l'Ouest Canada dans la délégation de certaines responsabilités aux RDEE des quatre provinces respectent l'égalité réelle entre les communautés majoritaires et minoritaires en matière de développement économique. En outre, le modèle adopté comporte l'avantage de tisser des liens solides entre les communautés et consolide leurs capacités institutionnelles.

Éducacentre présente un modèle particulier car le service fédéral offert à la communauté est régi par deux mécanismes : une entente fédérale-provinciale et un contrat entre la province et Éducacentre. Ce type d'arrangement permet la prestation efficace de services à la minorité et respecte le principe « d'égalité réelle » puisque Éducacentre est l'ultime prestateur de services dont le point d'origine est le gouvernement fédéral.

Le seul inconvénient de ce modèle est l'obligation imposée à Éducacentre par le gouvernement provincial de soumettre des rapports en anglais seulement.

Le modèle de l'ACFO de London-Sarnia est légèrement différent car cet organisme traite directement avec DRHC et fournit des services en français à une clientèle francophone. DRHC fait affaire avec un autre organisme pour offrir les mêmes services en anglais dans les régions à prédominance anglophone. Nous croyons qu'un tel arrangement respecte aussi les exigences de la *Loi sur les langues officielles*. Retenir les services d'un groupe de la minorité pour offrir activement des services gouvernementaux à la communauté est une façon de promouvoir l'égalité réelle. On pourrait même conclure que la modalité de collaboration établie par DRHC dans ce cas permet l'offre de services à une communauté qui ne demanderait peut-être pas ces services autrement.

Dans ces trois cas, y a-t-il infraction à la loi parce qu'un bureau n'offre pas le service en français et que l'autre n'offre pas le service en anglais, ce qui est contraire à l'esprit et à la lettre de la *Loi* et du *Règlement* ?

Rappelons à cet égard le paragraphe 25 de l'arrêt Beaulac : « [...] les droits linguistiques doivent dans tous les cas être interprétés en fonction de leur objet, de façon compatible avec le maintien et l'épanouissement des collectivités de langue officielle au Canada ».

La conformité à cette clause nous paraît évidente : l'égalité du français et de l'anglais est assurée, l'accès au service est égal, et la qualité du service s'équivaut dans l'une et l'autre langue.

Supposons maintenant qu'une institution fédérale confie la prestation d'un service à un groupe de la majorité, qui offre le service uniquement dans la langue de la majorité d'une province, sans avoir mis en place un service équivalent pour la communauté minoritaire. Dans ce cas, il y aurait manifestement infraction à la *Loi sur les langues officielles*.

Il nous semble donc que les modalités de collaboration étudiées assurent l'égalité réelle dans l'offre de service; ce sont des arrangements et des dispositions qui permettent d'offrir à une minorité linguistique un service égal à celui offert à la majorité.

Reste à déterminer les conditions qui doivent être remplies pour assurer le respect de la *Loi* et les intentions du législateur.

V. Recommandation à l'intention des groupes communautaires

À ce jour, pratiquement tous les exemples de nouvelles modalités de collaboration ont découlé d'efforts de la part des groupes communautaires qui se sont adressés à une institution fédérale parce qu'ils voulaient assurer un meilleur service gouvernemental à leur communauté.

L'offre directe d'un service gouvernemental par un groupe communautaire comporte plusieurs avantages tant pour la communauté que pour le groupe en question. La communauté a plus facilement accès à des services gouvernementaux dans sa langue et dans des locaux qui lui sont connus. Par exemple, la synergie créée dans le domaine de l'employabilité et du développement des ressources humaines renforce considérablement le tissu social communautaire et augmente les capacités de prise en charge. En plus de créer plusieurs nouveaux emplois, le groupe qui offre le service jouit d'avantages financiers non négligeables permettant de solidifier les assises communautaires.

Nonobstant ces avantages évidents, la prestation d'un service gouvernemental par un groupe de la communauté, indépendamment de la forme que prend la modalité de collaboration choisie, n'est pas simple et ne s'improvise pas.

D'ailleurs, certains services gouvernementaux peuvent difficilement être offerts par un groupe communautaire; par exemple, la collecte de données confidentielles, le maintien de l'ordre ou certains services sociaux.

Les chefs de file des groupes communautaires consultés ont des opinions partagées concernant les modalités de collaboration qui régissent ces services. Plusieurs ont dit craindre que la prestation de services gouvernementaux par l'entremise d'un groupe de la communauté épargne à un ministère l'obligation d'offrir ce service dans les deux langues officielles dans ses bureaux. D'autres craignent une diminution de la qualité du service.

Certains prétendent que ces modalités pourraient mettre en concurrence des groupes communautaires intéressés à offrir des services gouvernementaux pour les bénéfices financiers qui pourraient en résulter. D'aucuns voient mal pourquoi un groupe communautaire donné offrirait un service gouvernemental alors que le mandat du groupe ne traite aucunement du service en question, surtout dans le cas d'un groupe ayant pour mission le démarchage auprès du gouvernement. Ainsi, on craint qu'une association qui joue le rôle de porte-parole de la communauté auprès de l'État ne compromette sa liberté d'action en devenant prestateur d'un service gouvernemental.

Enfin, le fait que, parfois, un groupe communautaire de la minorité fournisse un service gouvernemental dans les deux langues officielles à l'ensemble de la population constitue, pour plusieurs, une pratique qui pourrait exacerber les problèmes culturels et linguistiques des communautés minoritaires.

C'est dire que l'établissement de modalités de collaboration entre un ministère et un groupe communautaire pour la prestation d'un service gouvernemental n'est pas à recommander pour tous les services possibles, ni pour tous les groupes.

Tout groupe communautaire intéressé à entamer des négociations avec un ministère pour offrir des services gouvernementaux doit donc faire montre de prudence. Un groupe porte-parole de la communauté, par exemple, doit se poser plusieurs questions fondamentales avant de s'engager dans une telle démarche, dont celle-ci, manifestement la plus importante : le groupe peut-il conserver sa pleine liberté de démarchage et de revendication auprès des institutions gouvernementales s'il devient prestateur de services pour le compte de ces organismes ?

Afin de garder sa pleine capacité d'agir, ce groupe aurait avantage à créer une nouvelle entité autonome chargée de la prestation de services gouvernementaux.

La Fédération des communautés francophones et acadienne du Canada (FCFA) présente un modèle particulièrement intéressant à cet égard. Elle a dirigé pendant quelques années les analyses du Comité d'adaptation des ressources humaines de la francophonie canadienne. Le Comité national de développement des ressources humaines de la francophonie canadienne, créé à la suite de ces analyses, est parfaitement autonome et la FCFA maintient sa pleine liberté d'action comme porte-parole politique à tous les niveaux.

Un groupe sectoriel doit aussi se poser des questions avant d'entreprendre la prestation d'un service gouvernemental. Par exemple, s'il fournit un trop grand nombre de services gouvernementaux, est-il toujours en mesure d'offrir les services communautaires pour lesquels il a été créé ? Une question fondamentale se pose donc : dans quelles circonstances est-il souhaitable d'établir des modalités de collaboration permettant à un groupe de la communauté minoritaire de langue officielle d'assurer la prestation d'un service gouvernemental ?

En premier lieu, lorsque les modalités sont régies par des ententes de partenariat bipartites ou multipartites. Ces ententes sont le résultat de négociations importantes et ont fait l'objet d'approbations à divers niveaux avant leur signature; les services à offrir, les responsabilités de chaque partie et les mécanismes de prestation y sont clairement définis.

Il faut aussi que le mandat principal (sinon le seul) de l'organisme communautaire soit de fournir le service en question. C'est le cas du Comité national de développement des ressources humaines de la francophonie canadienne, à l'échelle nationale, et d'Éducacentre, à l'échelon provincial. Parfois, l'organisme est créé expressément pour fournir le service.

S'il n'existe aucune entente de partenariat ou si aucun groupe communautaire n'a pour mandat principal d'offrir le service en question, l'offre directe par un groupe communautaire d'un service gouvernemental doit être considérée uniquement comme une solution de rechange temporaire, après que le ministère a épuisé tous les autres moyens d'offrir le service directement en vue de respecter ses engagements linguistiques. La situation se produit souvent dans les plus petites communautés lorsque la possibilité de mettre sur pied un organisme autonome est réduite. C'est le cas de l'ACFO régionale de London-Sarnia.

Les groupes communautaires qui entreprennent une telle démarche doivent aussi faire preuve de diligence.

Dans tous les cas que nous avons étudiés, les groupes parrains ont fait un important un travail préparatoire avant de soumettre un projet à un ministère. Ils ont consulté largement la population visée et les autres groupes communautaires pour s'assurer que le service était

nécessaire et voulu, et ils ont effectué une vaste étude des besoins avant de proposer aux institutions fédérales des plans d'action mûrement réfléchis.

Les gestionnaires communautaires des projets que nous avons consultés comprennent bien les responsabilités qui incombent au prestateur d'un service gouvernemental. Nous avons été à même de constater leur rigueur administrative et leur souci de fournir le meilleur service possible à la clientèle cible.

Enfin, le groupe communautaire qui fournit un service gouvernemental est assujetti aux lois et doit, en particulier, respecter la *Loi sur les langues officielles* dans le cadre des modalités de collaboration établies. De toute évidence, un groupe communautaire qui n'offrirait pas pleinement le service dans la langue de la minorité enfreindrait la *Loi*. Il doit donc, lors des négociations de ces modalités, obtenir la garantie qu'il disposera des moyens nécessaires pour offrir le service à la communauté minoritaire et favoriser la progression vers l'égalité de statut et d'usage du français et de l'anglais.

Recommandation

Tout groupe communautaire voulant établir une modalité de collaboration avec une institution fédérale pour la prestation d'un service gouvernemental doit :

- obtenir l'appui de la communauté en veillant à ce que ses démarches soient compatibles avec celles des autres groupes communautaires;
- effectuer une étude des besoins communautaires et planifier la mise en œuvre des modalités;
- créer un organisme autonome, de préférence, qui assurera la prestation du service;
- veiller à ce que cette nouvelle modalité de collaboration contribue, par la qualité du service offert, à la progression vers l'égalité de statut et d'usage du français et de l'anglais dans les communautés minoritaires et majoritaires.

VI. Recommandations à l'intention des institutions fédérales

Les obligations qui incombent à une institution fédérale en matière de service gouvernemental ne sont pas atténuées lorsque l'organisme établit une modalité de collaboration avec un groupe communautaire pour la prestation de ce service, quelle que soit la forme de cette modalité.

Les recommandations suivantes visent à appuyer les efforts des institutions fédérales qui élaborent des modalités de collaboration avec des groupes communautaires pour la prestation d'un service ou l'exécution d'un programme.

1. Surveillance des nouvelles modalités de collaboration

Les projets d'offre de service aux communautés de langue officielle et les mécanismes d'exécution entérinés par de nouvelles modalités de collaboration prennent souvent naissance à la base, à l'échelon local, accroissant d'autant leur pertinence pour les communautés. Une telle approche rend toutefois difficile la surveillance de ces modalités ainsi que l'analyse de leurs retombées possibles à l'échelle nationale, en vertu de la *Loi sur les langues officielles*.

Comme il n'existe aucun registre central sur les nouveaux modes de prestation de services aux communautés de langues officielles, les résultats de la présente recherche se fondent sur les nombreuses entrevues menées auprès de représentants d'organismes gouvernementaux et communautaires, à l'échelle nationale, provinciale et locale.

Les nouvelles modalités de collaboration répertoriées ne visent pas uniquement les communautés de langue officielle en situation minoritaire. Dans tous les cas étudiés, les institutions fédérales ont élaboré de nouveaux modes de prestation de services pour l'ensemble de la population et les ont ensuite adaptés aux communautés. Nous n'avons trouvé aucun nouveau programme créé et mis sur pied pour servir spécifiquement une communauté de langue officielle en situation minoritaire.

Après cinq années au cours desquelles une centaine d'initiatives et de projets pilotes ont vu le jour, nous croyons qu'un organisme central du gouvernement fédéral doit établir un système de surveillance des nouvelles modalités de collaboration qui assurent la prestation des services gouvernementaux par l'entremise de groupes communautaires.

Citons à cet égard le rapport du Groupe de travail sur les transformations gouvernementales et les langues officielles relativement aux partenariats avec les communautés : « Il importe [...] de se montrer circonspect dans le recours à une telle approche qui implique la création d'un mécanisme parallèle et novateur d'exécution de programmes qui n'a pas nécessairement fait ses preuves. »

Les préoccupations du Groupe de travail demeurent fondées. Il nous est arrivé, dans le cadre de cette recherche, d'être dans l'impossibilité d'analyser une modalité de collaboration. Un ministère a offert un contrat à un petit groupe communautaire pour la prestation d'un service

dans une localité. Les représentants de ce groupe nous ont informés qu'ils n'ont jamais pris possession de ce contrat et le bureau local du ministère ne nous l'a pas fait parvenir même après que nous le lui ayons demandé.

Les modalités établies à ce jour portent surtout sur l'employabilité, le développement économique et le secteur culturel francophone à l'échelle nationale, mais d'autres formes de collaboration naissent peu à peu.

Par exemple, l'Assemblée communautaire fransaskoise s'est inspirée de l'approche recommandée par le juge Chartier[1] dans la province voisine du Manitoba et vient d'établir un guichet unique dans 12 collectivités de la Saskatchewan; dans chaque bureau, un employé bilingue offre à l'ensemble de la communauté des services dans les deux langues, allant de la formation à la recherche d'emplois. D'autres services s'ajouteront dans les années à venir; la langue de travail du bureau sera le français. Les bureaux sont reliés par un réseau virtuel. Selon le directeur général de l'Assemblée communautaire fransaskoise, cette initiative découle du transfert aux provinces des responsabilités pour la mise en œuvre de l'article 41 de la *Loi sur les langues officielles*.

Plusieurs groupes communautaires nous ont fait part de projets en voie de préparation. Tout indique que les modalités de collaboration se multiplieront dans les années à venir.

Vaut mieux prévenir que guérir, dit le proverbe. Aussi les institutions fédérales responsables doivent-elles élaborer dès à présent les mécanismes nécessaires pour répertorier les nouvelles modalités de collaboration qui s'établissent et faire en sorte que ces modalités respectent la *Loi sur les langues officielles* et les intentions du législateur.

Recommandation

Que le Comité des sous-ministres responsable pour les langues officielles confie au Secrétariat du Conseil du Trésor et au ministère du Patrimoine canadien la responsabilité de mettre sur pied, dans un délai de six mois, un système central de collecte de données permettant de suivre l'évolution des modalités de collaboration établies entre les institutions fédérales et les groupes communautaires pour la prestation de services (ou l'exécution de programmes) gouvernementaux aux communautés minoritaires de langue officielle.

Que le Comité des sous-ministres responsable pour les langues officielles confie au Secrétariat du Conseil du Trésor et au ministère du Patrimoine canadien la responsabilité d'élaborer un cadre de gestion des modalités de collaboration entre l'État et des groupes communautaires pour la prestation de services afin d'assurer le respect de la *Loi sur les langues officielles* et les intentions du législateur. Ce cadre devrait être opérationnel avant le 31 mars 2001.

---

[1] L'honorable juge Richard Chartier, *Avant toute chose, le bon sens*, rapport et recommandations sur les services en français au sein du gouvernement du Manitoba, mai 1998. Ce rapport porte sur les Centres de services communautaires qui abriteront les employés de certains ministères dont les services ont été jugés essentiels par la communauté francophone. La langue de communication interne sera le français. L'approche du Juge Chartier est fondée sur le bilinguisme territorial ou communautaire et sur les principes de l'amélioration du service à la clientèle.

2. Évaluation globale des modalités de collaboration

Bon nombre des cas qui ont été portés à notre attention sont intéressants et prometteurs. La plupart de ces modalités sont récentes; elles ont été instaurées depuis quelques années, parfois quelques mois seulement. Il est donc encore trop tôt pour évaluer pleinement leur incidence globale sur les communautés et sur la qualité du service offert. Une évaluation en profondeur pourrait avoir lieu dans deux ou trois ans, lorsque les communautés en auront fait plus longuement l'expérience et pourront se prononcer sur le bien-fondé des différentes approches.

Une telle évaluation permettrait de confirmer les meilleures pratiques, de recommander les ajustements nécessaires et d'éliminer les défauts qui auront été décelés.

Recommandation

Que le Conseil du Trésor prévoie, en 2002-2003, une évaluation globale des résultats des nouvelles modalités de collaboration établies entre les institutions fédérales et les groupes communautaires pour la prestation de services (ou l'exécution de programmes) gouvernementaux aux communautés minoritaires de langue officielle.

3. Étude des besoins communautaires et planification de la mise en œuvre des modalités

Comme nous l'avons vu, un groupe communautaire qui désire offrir un service gouvernemental doit sérieusement préparer le terrain, ce qui exige des ressources financières dont l'importance variera en fonction du rayonnement et de l'ampleur du service.

Avant la mise en place d'une modalité de collaboration, l'institution fédérale entreprendra des pourparlers préliminaires avec le groupe pour discuter de la modalité de collaboration à établir, procéder à l'étude des besoins et à la planification de la mise en œuvre de la modalité. Celle-ci devra comporter, entre autres, les éléments suivants :

- analyse des besoins de la communauté de langue officielle concernant les services requis (démographie, niveau de service offert, niveau de service à offrir, etc.);
- appui à la concertation entre les groupes minoritaires capables de fournir le service;
- élaboration des mécanismes de prestation du service (compétence et formation de la main-d'œuvre, site, évaluation périodique, etc.);
- intégration du mécanisme dans l'ensemble du plan d'action ministériel;
- intégration de la modalité dans l'ensemble de la stratégie gouvernementale pour la région donnée;
- précision des conditions de transition permettant la réintégration par l'institution gouvernementale de la prestation du service en prévision de la fin de la modalité de collaboration.

Recommandation

Que les institutions fédérales en cause dégagent les ressources financières voulues pour la réalisation d'une étude des besoins communautaires et la planification de la mise en œuvre de nouvelles modalités de collaboration avec un organisme communautaire en vue de la prestation d'un service gouvernemental à une communauté minoritaire de langue officielle.

4. Mécanismes de contrôle et de responsabilisation

L'institution fédérale doit veiller à ce que toute modalité de collaboration serve l'intérêt public et atteigne ses objectifs stratégiques et opérationnels. Elle doit donc voir, au cours de la phase préparatoire, à ce que la modalité de collaboration qui sera établie respecte pleinement la *Charte canadienne des droits et libertés,* la *Loi sur les langues officielles* et le *Règlement.*

Recommandation

Que les institutions fédérales en cause s'assurent, dans tous les cas, de la mise en place des mécanismes appropriés de contrôle et de responsabilisation lors de la planification et de la mise en œuvre d'une nouvelle modalité de collaboration avec un organisme d'une communauté minoritaire de langue officielle pour la prestation d'un service gouvernemental. Ces mécanismes doivent notamment garantir le respect de la *Charte canadienne des droits et libertés,* de la *Loi sur les langues officielles* et du *Règlement sur les langues officielles.*

5. Respect du principe de l'égalité

Il n'y a pas encore eu d'évaluation de l'ensemble des modalités de collaboration répertoriés pour déterminer si les services fournis à la minorité sont équivalents à ceux offerts à la majorité. Comme nous l'avons signalé, il faudra attendre encore quelques années avant d'entreprendre une telle évaluation.

Nous avons observé, dans certains cas, que les institutions fédérales prévoient et appuient la formation des employés du groupe communautaire qui fournissent le service. La majorité des modalités contractuelles précisent que les services offerts à la minorité doivent être de qualité équivalente à ceux dont bénéficient la majorité et prévoient des évaluations de la qualité des services fournis à la minorité.

Toute modalité de collaboration entre un ministère et un groupe communautaire pour la prestation d'un service gouvernemental ne peut remettre en question les dispositions relatives aux principes d'égalité et aux normes de qualité. Il appartient aux institutions fédérales de s'assurer que le prestateur du service réponde aux exigences de la *Loi.*

Par conséquent, quelle que soit la modalité retenue, elle doit assurer l'égalité réelle du français et de l'anglais, l'égalité d'accès au service pour chacun des groupes linguistiques et garantir un service de qualité égale dans chacune des langues officielles.

Recommandation

Que les institutions fédérales en cause veillent à ce que les groupes communautaires chargés de fournir un service gouvernemental respectent pleinement le principe de l'égalité, qui est au cœur des droits linguistiques des Canadiennes et des Canadiens, ainsi que les normes de qualité en vigueur.

Que les institutions fédérales en cause s'assurent que les groupes communautaires qui fournissent un service gouvernemental possèdent toutes les compétences professionnelles et linguistiques requises.

Que les institutions fédérales en cause effectuent périodiquement une évaluation formelle de la qualité et de l'égalité des services offerts par le groupe communautaire.

6. Pérennité de l'offre du service

La préoccupation la plus importante dans toutes les modalités étudiées concerne la pérennité du service. Outre les ententes cadres, qui sont pluriannuelles, les modalités de collaboration étudiées prennent la forme d'ententes de subvention annuelle. C'est le cas de l'ACFO régionale de London-Sarnia et de tous les exemples de ce type.

Un tel mécanisme comporte des risques. Si la subvention accordée au groupe communautaire n'est pas renouvelée, les clients devront s'adresser de nouveau aux bureaux de l'institution fédérale en cause; très souvent, le bureau local ne dispose pas de la capacité linguistique nécessaire pour offrir le service requis par la minorité, ce pourquoi il avait au départ établi une modalité de collaboration avec un groupe de la communauté.

Par ailleurs, les groupes communautaires prestateurs de services sont les mieux placés pour assurer la qualité du service. Ils connaissent à fond les clients et leurs besoins et établissent des relations étroites avec les institutions de la communauté. Ce sont des bureaux bien rodés, les aspérités étant graduellement nivelées. La fermeture rapide d'un tel bureau par suite du non-renouvellement d'une subvention occasionnerait la perte de cette capacité et obligerait un ministère à repartir de zéro pour connaître la communauté. Le risque est grand en pareille situation de voir s'éroder les droits linguistiques de la minorité.

La fin d'une modalité de collaboration entre un groupe communautaire et un ministère pour la prestation d'un service gouvernemental à une communauté de langue officielle en situation minoritaire ne doit, en aucun cas, compromettre les principes de l'égalité et de la qualité du service. Ces modalités doivent donc s'inscrire dans un cadre ministériel cohérent qui contribue à favoriser la progression vers l'égalité de statut et d'usage du français et de l'anglais dans les communautés minoritaires et majoritaires.

Aussi déconseillons-nous fortement de procéder par entente de subvention annuelle dans ces modalités de collaboration, à moins que ces subventions ne soient fermement ancrées dans un cadre cohérent et une stratégie ministérielle réfléchie sur le développement des minorités linguistiques.

Au moment de l'établissement d'une modalité de collaboration, il faut donc prévoir comment se fera la réintégration des services gouvernementaux dans un ministère si cette modalité venait à prendre fin.

Or, aucune disposition de ce genre n'était contenue dans les modalités de collaboration établies par entente de subvention annuelle que nous avons étudiées.

Dans sa stratégie, un ministère devra prévoir une période de transition advenant le non-renouvellement de la subvention qui permet à un groupe communautaire de fournir un de ses services. Un an nous semble une période raisonnable et équitable tant pour le groupe en question que pour le ministère. Durant cette période, le ministère pourrait rapatrier les dossiers et préparer son offre de service directement ou par l'entremise d'une autre modalité de collaboration et le groupe pourrait réorganiser ses opérations. Pour les citoyens bénéficiant du service, la transition devrait se faire sans nuire à la qualité du service offert.

Une approche interministérielle et intergouvernementale pourrait conduire à des ententes pluriannuelles (de 3 ou 5 ans) et assurer ainsi une plus grande stabilité. Patrimoine canadien aurait un rôle important à jouer dans ce domaine en vertu de l'article 43 de la *Loi sur les langues officielles*.

Dans tous les cas, les ententes doivent prévoir que toutes les modalités établies s'appliquent jusqu'au point de service, que le groupe de la communauté offre le service directement ou qu'il procède par sous-délégation ou sous-traitance.

Recommandation

Les institutions fédérales en cause doivent veiller à ce que toute modalité de collaboration par laquelle un groupe communautaire assure, directement ou par sous-traitance, la prestation d'un service gouvernemental fasse l'objet d'une planification pluriannuelle et soit régie par un cadre cohérent et une stratégie ministérielle réfléchie favorisant l'épanouissement des communautés visées. Elles doivent aussi prévoir une période de transition raisonnable dans le cas du non-renouvellement d'une modalité de collaboration. Dans ce cas, l'institution fédérale doit également établir des mécanismes appropriés de réintégration des services qui favorisent la progression vers l'égalité de statut et d'usage du français et de l'anglais.

Conclusion

Le présent rapport a pour but d'aider les institutions fédérales et les collectivités canadiennes à mieux comprendre les retombées des nouvelles modalités de collaboration en vertu desquelles les groupes communautaires assurent la prestation d'un service gouvernemental.

Une telle approche comporte des avantages notables : elle permet aux institutions fédérales de travailler de façon plus efficace et rentable; donne aux citoyens un meilleur accès aux services; et favorise chez les groupes communautaires la croissance et le renforcement des capacités institutionnelles.

La centaine de cas que nous avons répertoriés présentent divers modèles intéressants et fonctionnels qui, selon toute apparence, respectent la *Loi sur les langues officielles*.

Le gouvernement du Canada a l'obligation de favoriser la progression vers l'égalité de statut et d'usage du français et de l'anglais, comme le stipule la *Loi constitutionnelle de 1982*.

Les modalités de collaboration selon lesquelles un groupe offre un service gouvernemental à une communauté de langue officielle en situation minoritaire peuvent grandement favoriser l'épanouissement de cette dernière. Elles comportent aussi des risques, notamment celui de contribuer à l'érosion des droits linguistiques.

Les expériences qui ont été portées à notre attention nous permettent d'avancer certains principes qui devront guider la mise en œuvre de modalités de collaboration qui puissent assurer l'épanouissement des minorités francophones et anglophones du Canada :

- toute modalité de collaboration doit, au minimum, préserver les droits acquis, y compris la facilité et l'exercice des recours, et garantir au public visé les services auxquels il a droit en vertu de la *Charte canadienne des droits et libertés*, de la *Loi sur les langues officielles* et du *Règlement*;
- toute modalité de collaboration doit définir et mettre en place les mécanismes qui permettront de fournir aux communautés minoritaires des services réellement égaux à ceux offerts à la majorité de langue officielle;
- toute modalité de collaboration doit prévoir des mécanismes appropriés de contrôle et d'évaluation;
- toute modalité de collaboration doit être pluriannuelle et assurer la stabilité du service fourni à la communauté;
- toute modalité de collaboration doit prévoir des mesures concrètes de transition qui respectent pleinement le principe de l'égalité, advenant la réintégration des services au sein des institutions fédérales en cause.

Certaines des modalités que nous avons étudiées comportent des innovations qui, souvent, permettent de mieux répondre aux besoins des communautés de langue officielle. Nous ne

saurions trop encourager les institutions fédérales et les groupes communautaires intéressés à faire preuve de créativité dans l'établissement des modalités de collaboration qui régiront à l'avenir la prestation des services gouvernementaux aux collectivités.

Enfin, il ressort de nos échanges avec les représentants des communautés et du gouvernement fédéral que toutes les parties en cause sont satisfaites des projets entrepris et de la coopération qui s'est établie au cours des dernières années. Certes, un certain degré d'adaptation est toujours nécessaire de part et d'autre, mais tous les espoirs sont permis.

Annexe 1 : Les modalités de collaboration

1. Clarification de la terminologie

Le 16 septembre 1999, nous avons communiqué avec les coordonnateurs de la Partie VII de la *Loi sur les langues officielles* pour leur demander de « faire l'inventaire au sein de [leur] ministère, organisme ou société d'État des cas de **délégation** de la prestation, au moins partielle, d'un service [ou de l'exécution d'un programme] à un groupe ou à un organisme d'une communauté [de langue officielle en situation minoritaire] et de [nous] transmettre pour analyse les renseignements pertinents (description de la nature et des modalités de l'entente de délégation, copie de l'entente ou du contrat, etc.).

La grande majorité des coordonnateurs ont répondu que leur ministère ne s'engageait pas dans ce genre de « délégation de la prestation de services » auprès des groupes communautaires. Par contre, les groupes communautaires utilisaient fréquemment le terme « délégation » en décrivant les nouvelles modalités de collaboration établies.

La terminologie employée en l'occurrence revêt donc pour les fonctionnaires et pour le public une signification différente. Ainsi, alors que, pour les communautés, le terme **délégation** désigne toute action réalisée pour le compte du gouvernement fédéral, pour les institutions fédérales, il s'agit du transfert de pouvoirs à une autre instance que le gouvernement fédéral, comme l'illustrent, par exemple, les ententes de développement du marché du travail conclues entre le gouvernement fédéral et les provinces.

Une publication du Conseil du Trésor portant sur la diversification des modes de prestation des services peut aider à clarifier la définition des termes utilisés (Conseil du Trésor, Diversification des modes de prestation de services, *Le service centré sur le citoyen et l'option du partenariat*, Document de travail, avril 1998).

Ce document s'inspire d'un article (qu'il cite abondamment) de Celti Rodal et Nick Mulder de Conseils et Vérifications Canada, paru en 1993 dans la revue *Optimum* et qui propose un cadre de réflexion allant de la consultation à la délégation de pouvoirs en passant par les partenariats.

Voici la définition de quelques-uns des termes qui y sont utilisés.

Pour la gestion des affaires publiques :

La **consultation** désigne un processus « interactif et itératif » qui suscite et prend en considération les idées des clients.

Le **partenariat** désigne un accord entre deux ou plusieurs parties qui ont convenu de travailler ensemble à la réalisation d'objectifs partagés et compatibles. Cet accord prévoit :

- le partage de pouvoirs et de responsabilités (par exemple, pour l'exécution de programmes et la prestation de services, la réalisation de projets particuliers ou l'élaboration de politiques);

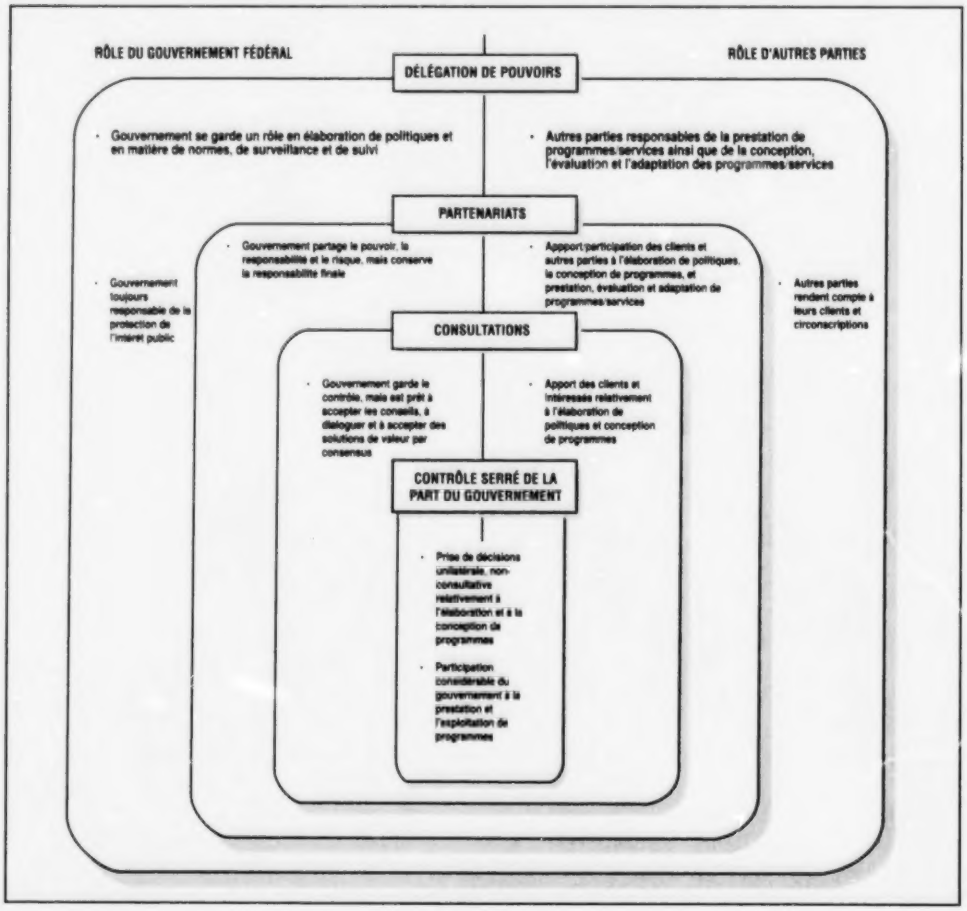
- l'investissement conjoint de ressources (temps, travail, financement, matériel, expertise, information);
- le partage des responsabilités et des risques;
- idéalement, des avantages communs.

La **délégation de pouvoirs** suppose le transfert des fonctions ou des responsabilités pour l'exécution de programmes et la prestation de services du gouvernement fédéral à une autre entité.

Ces pouvoirs peuvent être considérés comme des degrés dans un continuum; à une extrémité, les organisations gouvernementales sont influencées par l'apport venant de l'extérieur, mais conservent le contrôle et sont engagées complètement dans la mise en œuvre; à l'autre, les institutions fédérales transfèrent complètement le pouvoir et la responsabilité de la mise en œuvre à d'autres entités (voir le tableau 1).

Tableau 1

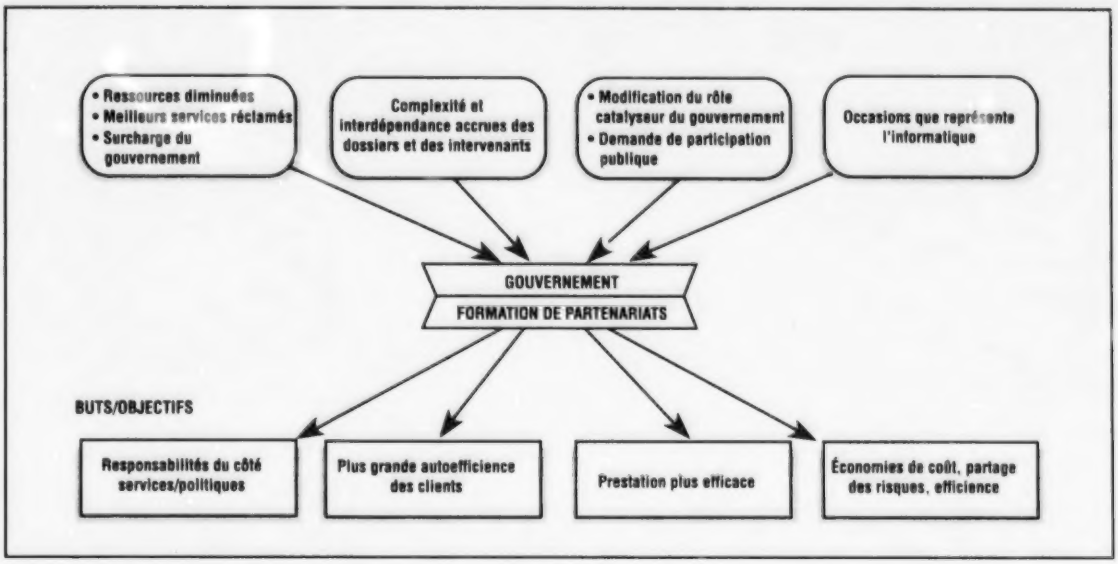
Rôles et responsabilités des parties en accords de consultation, de partenariats et de délégation de pouvoirs


RÔLE DU GOUVERNEMENT FÉDÉRAL
DÉLÉGATION DE POUVOIRS
RÔLE D'AUTRES PARTIES
Gouvernement se garde un rôle en élaboration de politiques et en matière de normes, de surveillance et de suivi
Autres parties responsables de la prestation de programmes/services ainsi que de la conception, l'évaluation et l'adaptation des programmes/services
PARTENARIATS
Gouvernement partage le pouvoir, la responsabilité et le risque, mais conserve la responsabilité finale
Apport/participation des clients et autres parties à l'élaboration de politiques, la conception de programmes, et prestation, évaluation et adaptation de programmes/services
Gouvernement toujours responsable de la protection de l'intérêt public
Autres parties rendent compte à leurs clients et circonscriptions
CONSULTATIONS
Gouvernement garde le contrôle, mais est prêt à accepter les conseils, à dialoguer et à accepter des solutions de valeur par consensus
Apport des clients et intéressés relativement à l'élaboration de politiques et conception de programmes
CONTRÔLE SERRÉ DE LA PART DU GOUVERNEMENT
Prise de décisions unilatérale, non-consultative relativement à l'élaboration et à la conception de programmes
Participation considérable du gouvernement à la prestation et l'exploitation de programmes

Source : *Optimum, La revue de gestion du secteur public*, hiver 1993, p. 30-32.

Tableau 2

Pression et objectifs des partenariats


• Ressources diminuées
• Meilleurs services réclamés
• Surcharge du gouvernement
Complexité et interdépendance accrues des dossiers et des intervenants
• Modification du rôle catalyseur du gouvernement
• Demande de participation publique
Occasions que représente l'informatique
GOUVERNEMENT
FORMATION DE PARTENARIATS
BUTS/OBJECTIFS
Responsabilités du côté services/politiques
Plus grande autoefficience des clients
Prestation plus efficace
Économies de coût, partage des risques, efficience

Le modèle illustré au tableau 2, utile pour décrire certains types de relations gouvernementales, ne convient pas à la définition des modalités établies entre les institutions fédérales et les groupes communautaires pour la prestation de services gouvernementaux qui ont fait l'objet de cette recherche.

Le terme « partenariat », par exemple, peut prêter à confusion. De tous les cas répertoriés, seul le modèle du Comité national de développement des ressources humaines de la francophonie canadienne forme un réel « partenariat de collaboration » tel que défini ci-après. Les autres modalités étudiées dépassent souvent la simple consultation, mais ne forment pas des partenariats tel que défini dans ce modèle car il n'y a pas de partage de pouvoirs ou responsabilités.

Nous avons dû conclure que l'expression « délégation de la prestation de services » illustre mal les nouvelles réalités qui se dessinent dans les relations entre certaines institutions fédérales et des groupes communautaires.

Il faut donc définir de nouveaux concepts pour caractériser les types d'ententes qui ont vu le jour au cours des dernières années entre diverses institutions fédérales et des groupes communautaires. En ce qui concerne l'application de la *Loi sur les langues officielles*, la forme que prend l'offre de service a peu d'importance; ce qui est importe c'est de déterminer la nature du service fourni, la *Loi* stipulant qu'il doit s'agir de *services gouvernementaux*.

Pour éviter toute confusion, donc, nous proposons que le terme « modalités de collaboration » soit utilisé pour désigner les nouvelles dispositions d'exécution de programmes en vertu desquelles certains organismes communautaires assurent la prestation de services gouvernementaux aux communautés de langue officielle en situation minoritaire.

Le terme est assez général pour englober tous les cas répertoriés dans cette étude et assez précis pour définir la relation réelle qui s'établit entre certaines institutions fédérales et les groupes communautaires. Il s'inscrit également dans l'esprit de l'article 41 de la *Loi sur les langues officielles* qui vise une collaboration accrue entre le gouvernement fédéral et les communautés de langue officielle.

En raison de la multiplicité des modèles, il est difficile de dresser un tableau précis de la nature des arrangements ou des dispositions qui encadrent les relations établies entre l'État et la communauté dans la prestation de services gouvernementaux par un groupe communautaire. Ces liens sont parfois directs entre un ministère et un groupe communautaire, parfois indirects, passant par l'entremise d'un ministère provincial ou autres organismes.

DÉFINITIONS*

Les consultations

Mode contrôle : prise de décisions uniquement par le gouvernement, peu ou pas de consultation avec les clients/intéressés.

Mode information : écoute, dialogue, consultation limitée, aucune incidence délégatoire sur les décisions.

Mode débat : plus de débats publics, analyse de problèmes partagés, capacité d'influence sur la prise de décisions.

Mode consensus : accord commun au sujet des solutions, forte capacité d'influencer la prise de décisions.

Mode coordination : prise de décisions communes relatives à la mise en œuvre de même que la politique.

Les partenariats

Partenariat opérationnel : participation à la conception et prestation de programmes/services.

Partenariat de collaboration : partage de la prise de décisions relatives à l'élaboration de politiques, à la conception et prestation de programmes/services.

La délégation de pouvoirs

Transmission de la responsabilité relative à la conception et prestation de programmes/services.

*Source : *Optimum, La revue de gestion du secteur public*, hiver 1993, p. 31.

2. Exemples retenus

Les modalités de collaboration étudiées sont encadrées par des arrangements ou dispositions qui prennent diverses formes. Nous avons répertorié trois principaux types d'ententes.

Une simple **entente contractuelle** encadre parfois la prestation d'un seul service ministériel. Ce contrat, conclu entre un ministère et un organisme de la communauté, précise le service à fournir et les coûts qui s'y rattachent.

Une **entente de contribution ou de subvention** peut encadrer la prestation d'un programme dans sa totalité ou en partie. Cette entente de contribution ou de subvention définit le service gouvernemental qui sera offert et les coûts qui s'y rattachent. Ce n'est pas un contrat mandant-mandataire comme dans les ententes contractuelles. La formule type de contribution ou de subvention des ministères est utilisée comme dans tous les autres cas de subvention. La seule différence dans les cas qui nous occupent est le fait que l'organisme communautaire offre à la communauté de langue officielle de la localité une partie des services qui seraient fournis d'habitude directement par le ministère. Plusieurs de ces ententes de subvention précisent que cette modalité de collaboration permet au ministère de respecter ses obligations en vertu de l'article 41 de la *Loi*.

Les **ententes de collaboration** sont conclues entre une ou des institutions fédérales et un ou des groupes communautaires et définissent les principes qui régissent l'entente, les objectifs et les mécanismes d'application. Ces ententes sont pluriannuelles et ont comme objectif premier d'accroître la collaboration entre des institutions fédérales et les groupes communautaires afin de favoriser l'épanouissement des communautés de langue officielle en situation minoritaire. Dans certains cas, les groupes communautaires sont directement chargés de l'administration des fonds prévus dans les modalités des programmes ministériels. Parfois, des ministères provinciaux font partie des signataires.

Voici quelques exemples des modalités de collaboration établies entre des groupes communautaires et des institutions fédérales.

1. Office national du film

Au total, 28 ententes ont été signées entre l'Office national du film du Canada et divers collèges, universités, bibliothèques et organismes communautaires pour la distribution des films 16mm et des vidéocassettes de l'ONF.

L'ONF a élaboré divers types de contrats de service avec ces « partenaires de distribution » qui gèrent la distribution courante de la collection de l'Office. Ces contrats comportent des durées fixes et des dates d'échéance ou de renouvellement précises. Dans certains cas, le partenaire peut acheter la collection de l'ONF à l'échéance du contrat.

2. Industrie Canada, programme Volnet

Volnet est un programme destiné à accroître la capacité des organismes bénévoles en leur donnant accès à du matériel informatique, à l'Internet, aux nouvelles technologies de l'information ainsi qu'à un soutien et à des conseils sur le réseautage.

Industrie Canada a signé une entente de contribution avec 30 organismes, dont quatre francophones (la Fédération de la jeunesse canadienne-française, la Fédération des francophones de la Colombie-Britannique, l'Assemblée communautaire fransaskoise et la Société de développement de la Baie acadienne), afin d'identifier des organismes bénévoles admissibles qui souhaitent bénéficier des services du programme Volnet et déterminer ainsi leurs besoins pour accéder à l'Internet.

Les organismes doivent offrir les services de base Volnet, servir de point central où les organisations pourront obtenir du soutien et parfaire leurs compétences, trouver des ressources et conclure des accords de collaboration avec d'autres organismes souhaitant apporter leur contribution à Volnet.

Les clauses du contrat spécifient clairement les attentes du ministère quant aux services à fournir et les modalités d'exécution. L'organisme bénéficiaire doit mener à bien le projet de façon diligente et professionnelle et embaucher un personnel qualifié. Le contrat contient les clauses appropriées concernant le respect de la *Loi sur les langues officielles*.

3. Fédération culturelle canadienne-française (FCCF)

La FCCF a signé en juin 1998 une entente de collaboration multipartite (Patrimoine canadien, Centre national des arts, Conseil des arts du Canada et FCCF), qui vise à mettre en œuvre un plan d'action en faveur du développement culturel et artistique des communautés francophones et acadienne du Canada.

La mise en œuvre du plan d'action a donné lieu à la formation de divers groupes de travail sur le théâtre, les arts visuels, la musique, la chanson et les arts médiatiques ainsi qu'un autre protocole d'entente entre le Conseil des arts, Patrimoine canadien et le ministère des Affaires étrangères et du commerce international portant sur les maisons d'édition francophones en milieu minoritaire.

La clause 5.4 de l'entente stipule que l'approbation des projets et le versement des fonds aux bénéficiaires devront s'effectuer selon les modalités d'appui des programmes en cause.

L'entente vise à permettre aux ministères et organismes intéressés de respecter pleinement leurs obligations en vertu de l'article 41 de la *Loi sur les langues officielles* et, surtout, de surmonter les obstacles systémiques qui limitent l'accès des communautés francophones en situation minoritaire aux programmes de ces ministères et organismes.

4. ASSEMBLÉE COMMUNAUTAIRE FRANSASKOISE (ACF)

L'Assemblée communautaire fransaskoise et le Saskatchewan Post-Secondary Education and Skills Training ont signé une entente, en vigueur du 1er juillet 1999 au 31 mars 2001, pour la réinsertion sur le marché du travail de Fransaskois qui sont :

- sans travail depuis 3 ans,
- bénéficiaires de prestations d'aide sociale,
- ou qui n'arrivent pas à se placer sur le marché du travail.

L'ACF s'est inspirée de l'approche recommandée par le juge Chartier au Manitoba. Elle a établi un guichet unique dans 12 communautés de la Saskatchewan; dans chaque bureau, un employé bilingue offre à l'ensemble de la communauté des services dans les deux langues, allant de la formation à la recherche d'emplois. D'autres services s'ajouteront dans les années à venir; la langue de travail du bureau sera le français. Les bureaux sont reliés par un réseau virtuel. Selon le directeur général de l'Assemblée communautaire fransaskoise, cette initiative découle du transfert aux provinces des responsabilités pour la mise en œuvre de l'article 41 de la *Loi sur les langues officielles*.

Le protocole d'entente est un accord type que la province utilise dans ses contrats avec les organismes d'exécution. L'article 10 de l'entente, qui porte sur le statut de l'organisme, stipule que celui-ci reconnaît et affirme ne pas avoir l'autorité d'agir comme agent du gouvernement de la Saskatchewan et ne prétendra pas agir comme tel.

5. Centres de services à l'emploi (Alberta)

Au cours des dernières années, la communauté franco-albertaine s'est dotée de divers centres de services à l'emploi. Ainsi, le gouvernement albertain a conclu une entente avec la régionale Fort McMurray de l'Association canadienne-française de l'Alberta (ACFA) pour la prestation de services d'évaluation, de formation, d'anglais langue seconde et de consultation à des francophones sous-employés ou en chômage.

À Edmonton, la communauté francophone a adopté un modèle tout à fait novateur et intéressant. Le ministère des Ressources humaines et de l'Emploi de l'Alberta a signé une entente avec Excel Resources Society, société sans but non lucratif spécialisée dans les services d'emplois. Pour fournir les services à la clientèle francophone, la société a créé les Entreprises EFE (Enseignement, Formation, Emploi) Ltée (www.francalta.ab.ca/cse), constituée en société sans non lucratif, qui lui appartient entièrement. Un conseil d'administration formé de cinq représentants de la communauté francophone, nommés par l'ACFA conformément à la demande de Excel Resources, en assure la direction. Ceux-ci nomment à leur tour leurs successeurs.

Logé à la Cité francophone, les Entreprises EFE Ltée ont embauché cinq employés permanents et des contractuels pour fournir les services suivants aux quelque 3 600 francophones qui doivent être servis pendant la durée de l'entente :

- service de placement en emploi;
- programme de formation en cours d'emploi;
- programme de mise en valeur des compétences;
- cours d'anglais langue seconde;
- nouveau départ.

L'entente signée entre le ministère et Excel Resources est d'une durée de trois ans et demi, ce qui assure une certaine permanence aux Entreprises EFE Ltée. Le seul défaut de l'entente tient à ce qu'elle oblige les Entreprises EFE à soumettre leurs rapports d'activité en anglais.

6. Société franco-manitobaine (SFM)

La SFM a signé un contrat de services avec Patrimoine canadien et la Société des jeux panaméricains, en vigueur du 15 mai 1997 au 31 décembre 1999, pour assurer la qualité des services conformément aux dispositions de l'entente auxiliaire sur les langues officielles signées par la Société des jeux panaméricains.

Dans l'ensemble, cet événement a fait une place équitable et égale aux deux langues officielles. La SFM a effectué un certain nombre de contrôles du service et de l'affichage bilingues pour s'assurer qu'ils étaient adéquats.

7. Comité paritaire provincial ou territorial

Trois communautés francophones, celle de l'Île-du-Prince-Édouard, du Manitoba et de l'Alberta, ont réussi à créer un comité paritaire provincial. Ce comité est composé de représentants de ministères ou d'organismes fédéraux, provinciaux et communautaires intéressés au développement économique.

Le Comité national de développement des ressources humaines de la francophonie canadienne a élaboré un plan stratégique qui vise la signature de telles ententes dans toutes les autres provinces pour mars 2001. Des négociations en ce sens sont en cours. Certaines provinces hésitent à signer, mais accepteraient que des représentants de ministères provinciaux à vocation économique participent comme observateurs à des rencontres dans le cadre d'une entente bipartite qui serait conclue entre diverses institutions fédérales et la communauté minoritaire.

Voici deux exemples de cette entente cadre. Les clauses de l'entente conclue par le gouvernement fédéral, le gouvernement provincial et la communauté acadienne de l'Île-du-Prince-Édouard en 1997 sont essentiellement les mêmes.

7.1 Association canadienne-française de l'Alberta (ACFA)

L'ACFA a signé une entente quinquennale qui engage, pour le gouvernement fédéral, le ministère du Développement des ressources humaines, le ministère de la Diversification de l'économie de l'Ouest, le ministère du Patrimoine canadien, le ministère de l'Industrie, le ministère de l'Agriculture et de l'Agro-alimentaire et le ministère des Travaux publics et des Services gouvernementaux; pour le gouvernement provincial, le ministère des Affaires intergouvernementales et autochtones et le ministère de l'Enseignement supérieur et du perfectionnement; pour la communauté francophone, l'Association canadienne-française de l'Alberta.

Le protocole, en vigueur le 17 mars 1999, a pour objet d'établir un cadre de collaboration sur le développement économique et des ressources humaines par la formation d'un comité tripartite dont le rôle est de fournir des avis en vue d'orienter les politiques, les programmes et les services des organismes fédéraux et provinciaux, et de promouvoir l'expansion économique et le développement des ressources humaines de la communauté francophone. Ce comité s'occupe de la liaison, de la coordination, de l'information et de la recherche et du développement.

Les organismes provinciaux et fédéraux parties à l'entente s'engagent à contribuer à l'expansion économique et au développement des ressources humaines de la communauté francophone et à favoriser son épanouissement en assurant la participation équitable des francophones aux programmes et services offerts dans le cadre de leur mandat respectif.

7.2 Association des municipalités bilingues du Manitoba

L'Association des municipalités bilingues du Manitoba a signé une entente tripartite qui engage les partenaires suivants : le gouvernement du Canada (Développement des ressources humaines, Industrie, Agriculture et Agro-alimentaire, Diversification de l'économie de l'Ouest, Patrimoine canadien), la province du Manitoba (Agriculture et Alimentation, Culture, Patrimoine et Tourisme, Industrie, Commerce et Mines, Affaires intergouvernementales, Éducation et Formation professionnelle), l'Association des municipalités bilingues du Manitoba et le Conseil de développement économique des municipalités bilingues du Manitoba.

Tout comme en Alberta, cette entente établit un cadre de coopération constante pour faciliter l'expansion économique et le développement des ressources humaines de la communauté francophone du Manitoba.

8. Entente de développement du marché de travail (EDMT)

Notre recherche ne visait pas à analyser de nouveau les ententes de développement du marché de travail, dossier que l'ancien Commissaire a déjà traité dans son étude sur les effets des transformations gouvernementales. Nous n'en faisons mention ici que pour montrer clairement la différence entre la délégation de responsabilités d'un ordre de gouvernement à un autre et les mécanismes de collaboration établis avec les communautés.

DRHC a signé des ententes de délégation avec les gouvernements provinciaux (sauf l'Ontario) sur le développement du marché du travail. Ainsi, l'entente Canada-Manitoba délègue à la province du Manitoba la mise en œuvre, dans le cadre de la Partie II de la *Loi sur l'assurance-emploi*, des arrangements permettant au Manitoba de jouer un rôle élargi dans la conception et l'exécution de programmes et la prestation de services dans le domaine du développement du marché du travail. Cette entente triennale est en vigueur pour les exercices financiers 1997-1998 à 1999-2000.

Au Manitoba, les services doivent être disponibles dans les deux langues officielles, là où la demande est importante, comme le stipulent les articles 5.2 et 5.3 de l'entente; l'article 5.4 prévoit la consultation, par le gouvernement provincial, des représentants de la communauté francophone.

> Article 5.2 : Le Manitoba s'assurera que l'aide fournie dans le cadre de ses prestations et mesures provinciales et des fonctions du Service national de placement dont il assume la responsabilité soit disponible dans les deux langues officielles, là où l'importance de la demande le justifie. Dans l'administration de ses prestations et mesures provinciales, le Manitoba offrira activement ses services dans les deux langues officielles, conformément à sa Politique sur les services en français.

Article 5.3 : Pour la détermination des régions du Manitoba où, aux fins de la clause 5.2, la demande est importante, le Manitoba convient d'utiliser comme ligne directrice les critères de détermination de ce qui constitue une « demande importante » pour les communications avec une institution fédérale et les services qu'on peut en attendre, tels qu'énoncés dans le *Règlement sur les langues officielles* établi en application de la *Loi sur les langues officielles* du Canada.

Article 5.4 : Le Manitoba consultera les représentants de la communauté francophone du Manitoba au sujet de la prestation en français de programmes et de services de développement du marché du travail en vertu de la présente Entente.

Annexe 2 : Bibliographie

Commissaire aux langues officielles, *Les effets des transformations du gouvernement sur le programme des langues officielles au Canada*, 1998.

Commissaire aux langues officielles, *Un tracé pour agir : La mise en œuvre de la Partie VII de la* Loi sur les langues officielles *de 1988*, février 1996.

Fontaine, Yvon *et al.*, *Maintenir le cap : la dualité linguistique au défi des transformations gouvernementales*, janvier 1999.

Secrétariat du Conseil du Trésor, *Cadre d'examen des différents modes d'exécution des programmes*, 1995.

Vérificateur général du Canada, Rapport à la Chambre des communes, chapitre 5, *Les mécanismes de collaboration : les enjeux pour le gouvernement fédéral*, avril 1999.

Vérificateur général du Canada, Rapport à la Chambre des communes, chapitre 23, *La régie en partenariat : la reddition des comptes menacée*, novembre 1999.